SUL

RIORDINAMENTO DELLO STATO

STUDI

di

SALVADORE BUSCEMI

MESSINA

TIPOGRAFIA RIBERA

1867

Sei anni d'interna amministrazione, scempiatamente condotta, ed una guerra più fortunata che gloriosa, causa d'insperati risultamenti e di amare disillusioni, ci hanno trascinato per tante dolorose prove che è oramai profondo convincimento di tutti gl'Italiani essere una radicale riforma degli ordini dello Stato condizione indispensabile di salute e di progresso.

Noi abbiamo veduto una gretta e stupida burocrazia, barbaro nome di genia più barbara, abbarbicarsi dovunque e tra le sue interminabili spire avvolgere e strozzare ogni slancio dell'ingegno italiano. L'abbiamo veduta penetrare nell'amministrazione e sostituirvi all'ordine, alla celerità, alla chiarezza, lo scompiglio, la fiacchezza ed il buio. L'abbiamo veduta nell'istruzione alimentare, a furia di regolamenti e di programmi, un insulso metodismo e 17 milioni d'analfabeti. L'abbiamo veduta nell'esercito e nella marina lasciare senza pane e senza munizione il soldato nell'ora più solenne della pugna, e trascinare i capi alla ripeti-

zione di errori, da cui una dolorosa esperienza parea avesse dovuto tenerli per sempre lontani.

Non bisogna farci illusione: la causa di tutti questi mali risiede principalmente in quello spirito di metodismo e di pedanteria, che tanti eccezionali circostanze ànno presso di noi radicato e che tante mediocrità studiosamente alimentano.

I nostri generali, fra il lampo delle baionette e il fragore dei cannoni, non si sono mostrati più perspicaci che i nostri amministratori in mezzo ai loro interminabili moduli e voluminosi protocolli, che i nostri insegnanti tra l'aridità di un programma governativo e gli sbadigli di una scolaresca, non solleticata gran fatto dal sapore di quelle pillole, con cui le viene somministrata la scienza.

Questo funesto indirizzo in tutti gli ordini dello Stato è dovuto in gran parte alle leggi ed ai regolamenti delle antiche provincie, che, diffusi per necessità o per leggerezza in tutto il resto d'Italia, sono stati per sei anni continui più o meno sconciamente raffazzonati, e ridotti a quegl'ibridi sistemi che tutti conosciamo. Se gli sconci di così fatte leggi e regolamenti si sperimenvano men funesti in un piccolo Stato come il Piemonte, riuscir dovevano, però, insopportabili appena venivano ad estendersi a tutta una nazione; la quale, costituendosi allora ad unità politica, avea bisogno più che altra mai di una macchina governativa che funzionasse lesta e spedita, e facesse sentire men gravi le conseguenze delle cessate autonomie.

Non bisogna tuttavia disconoscere come in mezzo al naufragio di tutti gli ordini politici ed amministrativi, creati in Italia

dalle distrutte tirannidi, le leggi del Piemonte, difettose com'erano, furono la tavola di salvezza, a cui tutti ci appigliammo, e che ci condusse fortunatamente in porto. Ma sarebbe ora stoltezza senza pari pretender che questa tavola, fradicia omai e tutta rattoppata, far dovesse le funzioni di nave, e condurci ancora attraverso le onde fortunose e l'imperversare dei venti.

Non è persona in Italia, che non senta oggi l'efficacia di queste ragioni e che non miri all'interno riordinamento dello stato con quell'impazienza stessa, con cui pochi mesi or sono vagheggiava il riscatto di Venezia e di Roma.

E, poichè di queste sante aspirazioni l'una ha ottenuto il suo compimento, e l'altra è in via di conseguirlo, si può dire che le quistioni politiche in Italia hanno ceduto oramai il campo alle quistioni amministrative, le quali non meno di quelle toccano da vicino gl' interessi più vitali della Nazione. E così il felice esito delle prime ci possa essere arra di eguali risultamenti per le altre!

Ma, perchè si consegua questo nobilissimo intento, è necessario dar bando una volta per sempre a molti pregiudizi, romperla colle vecchie abitudini e con coloro che v' incanutirono dentro, accettare di buon grado, e senza le solite restrizioni mentali, i consigli degli uomini più autorevoli, i dettati più solenni della scienza.

Il nostro governo si è trascinato finora in un empirismo, nutrito di mezzi termini e di palliativi, che accusano la mediocrità di coloro nelle cui mani si è posta la direzione delle pubbliche facende. A reggere lo Stato si è creduto buono chiunque aves-

se una certa pratica degli affari: la scienza è stata, invece, stimata dote superflua e forse anco nociva: e sono stati derisi col nome di dottrinari gli uomini che aveano fede nei principii di essa, quasichè questi non fossero il risultato di lunga esperienza e di severe dimostrazioni.

Il disprezzo per la scienza è arrivato appo noi a tal segno che non solo si è creduto possibile di fare il ministro delle finanze senza conoscere i principî più elementari delle discipline economiche, ma si è osato insuperbire di quest'ignoranza istessa, e menarne perfino pubblico vanto!

Ma questo disprezzo, se potea tollerarsi appena sul labbro di Napoleone primo, che per dispotici fini volea a tutto surrogare la sua volontà di ferro, e si piacea di schernire col nome d'*ideologi* coloro che aveano il torto di prestar più fede ai suggerimenti della scienza che alle capricciose ispirazioni di lui, diviene più che ridicolo in bocca a quelle nostre mediocrità politiche, che hanno fatto in pochi anni sì crudo scempio di tutti i nostri interessi.

Una seria riforma nell'amministrazione dello Stato non può compiersi che sopra un vasto e razionale concetto che tutta la vivifichi ed informi. Senz'esso non ci è dato sperare altro che uno di quei soliti pasticci, rifrittume di rancidi sistemi e di balorde imitazioni dallo straniero.

I nostri uomini *pratici* credono, all'incontro, più ragionevole informare le nostre istituzioni sulle altrui, non ostante che la bontà di queste sia relativa e circoscritta da molte peculiari ragioni; anzichè attingere agli oracoli della scienza quelle verità che sono

egualmente buone per tutti i luoghi e per tutti i tempi.

Noi non pretendiamo per fermo che nell'ordinamento del nostro paese debba tradursi quell' ideale scientifico, per cui forse non v'ha nazione al mondo che sia ancora matura: sappiamo pur troppo come il primo requisito di una riforma sia quello dell'opportunità, e come delle contingenze pratiche bisogna tenere quel conto che la legge dell' umano progresso necessariamente richiede. Ma vorremmo che si avesse maggior fede nei principii e che, senza perder di vista le nostre peculiari circostanze, si cominciasse ad avviare la nostra giovane nazione verso quell' avvenire, che è la meta più bella di ogni sociale progresso.

Chi dimenticasse le nostre condizioni attuali per riformare lo Stato secondo un modello affatto razionale non farebbe opera più solida di colui, che si piacesse di costruire sull' arena; come chi volesse ripudiare il sussidio della scienza per condursi in un insulso empirismo, non si mostrerebbe diverso dal cieco che va a tentone nelle ombre. L'opera dei nostri legislatori deve serbare una giusta misura tra il principio ed il fatto, senza perder mai di mira la meta, verso cui ogni popolo civile a gran passi s' incammina.

Solo una riforma di tal fatta può avere ordine e stabilità, e rispondere ai bisogni di una nazione, che entra novella, è vero, nell'aringo politico, ma vi entra piena di energia e di vita, e con quella fede nell'avvenire, che è tanto più viva, quanto più dolorose furono le prove del passato.

I.

Se noi volgiamo un istante indietro lo sguardo si farà facile di osservare come tutti i mali, che si sono sperimentati nell'interna amministrazione, debbansi principalmente riferire a due cause: alla soverchia ingerenza dello Stato, ed al modo come questa ingerenza stessa si è finora esercitata.

Al secolare dispotismo, che nulla avea fatto per sollevare i popoli della penisola dalle misere condizioni, in cui si trovavano caduti, tenne dietro il Governo nazionale, che volle tutto intrapendere per riparare le ingiustizie del passato e, a furia di esagerare questa sua missione, finì col far male ogni cosa; sicchè il paese si trovò bruscamente lanciato dal seno dell'apatia nel vortice dello scompiglio senza che per questo vedesse i suoi interessi gran fatto migliorati.

Si sentì da tutti allora potente il bisogno di porre un argine alla smaniosa ingerenza dello Stato, sperandosi nel *discentramento* amministrativo un rimedio efficace a tanto male. E da qui una lunga, intrigata, noiosa quistione sull'utilità e sulla misura di questo *discentramento*; da qui una serie d'insulsi espedienti con cui, delegandosi ad alcune autorità locali qualche potere esercitato pria dalle autorità centrali, si credeva di aver riparato a tutto, e data al gran problema una soddisfacente solu zione.

Noi non terrem dietro alle varie opinioni che sul proposito si andarono svolgendo, nè alle misure con cui il Governo credette di dar ragione alle giuste esigenze del pae-

se: ci basta soltanto di osservare come fra tanti inutili ciarle e tanti meschini esperimenti il vero nodo della quistione si perdette affatto di vista. Mentre dovea trattarsi del modo come porre un limite all'ingerenza dello Stato, si veniva a discutere invece del modo come quest'ingerenza dovea essere esercitata; vale a dire se dalle autorità centrali o da quelle locali. In questa guisa, l'ingerenza stessa del Governo veniva a mettersi fuori quistione, e l'esame cadeva soltanto sulla maniera di ripartirla fra i diversi agenti dello Stato.

A questi risultamenti condurre dovea quel funesto empirismo, da cui si sono mostrati i nostri governanti dominatí, e al quale non dubitiamo un istante di attribuire una gran parte dei loro errori. In effetti, ove si fossero per poco sollevati all'altezza razionale della scienza, si sarebbero di leggieri accorti come una quistione di *discentramento* implica, non solo l'arduo problema dei rapporti fra il Governo centrale e gli altri ordini amministrativi dello Stato, ma benanco quello dei rapporti fra lo Stato e le altre istituzioni sociali, che hanno, non meno di quello, diritto a vita autonoma e libera; e non avrebbero impiccolita la quistione dentro quelle grette misure, le quali mancano perfino del pregio di una mediocre oppportunità.

Si pretese, osservava a questo proposito con molto acume il *De' Gori*, che il *decentramento fosse una delegazione di facoltà, dai Ministri demandate ai Prefetti, ai Regi Procuratori, ai Rettori di Università e Provveditori di Studi, ed altri funzionari, e quello che più preme un accollo di spese dal bilancio dello Stato a quello delle provincie e dei comuni*

quasi che quello estraesse le proprie entrate dalla borsa dei contribuenti, e questi le attingessero a San Francesco o a Queen's Victoria.'

Un concetto più razionale dell'opera del *discentramento* mostrarono coloro che vollero farla consistere, come lo scrittore poc'anzi citato, nel passaggio di molte attribuzioni dal Governo alle Provincie ed ai Comuni, resi autonomi e padroni di sè stessi da un ben inteso sistema di libertà locale.

Ma non pare a noi gran fatto soddisfacente quest'altra soluzione dell'arduo tema, che vorremmo studiato da un lato ancor più alto e più razionale, a cui il significato stesso della parola *discentramento*, nuova come il bisogno che esprime, chiaramente ci conduce.

Centro di tutte le sociali istituzioni è lo Stato, come quello che ad esse offre guarentigia di libero e sicuro sviluppo pel conseguimento dei loro fini supremi. Quest'opera dello Stato, limitatissima per sua natura, si è nel fatto talmente esagerata che mutossi in una capricciosa intromissione, in una dispotica tutela, e rese lo Stato, non più il perno della macchina sociale, ma la macchina istessa.

Or, a questa enorme ingerenza, che tutte assorbe e, sotto il pretesto di muovere, intorpidisce le forze sociali, in quale altra guisa si può mai riparare, se non col togliere dal centro assorbitore, cioè dallo Stato, tutte le attribuzioni indebitamente usurpate? Il vero *discentramento*, adunque, che solo può mettere un argine all'onnipotente intromissione dello Stato, non consiste nel togliere un potere al Governo centrale per darlo alla Provincia od

al Comune, e, tanto meno poi, nel delegare una facoltà dal Ministro al Prefetto o altra qualunque autorità locale; ma nel ridurre lo Stato dentro i suoi limiti razionali e restituire, con quelle norme che l'opportunità consiglia, una più larga sfera di operosità alle altre sociali istituzioni. Il *discentramento*, inteso in quei gretti modi che abbiamo digià confutati, ha effetto soltanto nel seno di una stessa istituzione, cioè dello Stato, e quindi non tende che a ripartirne meglio gli ordini interni; mentre il *discentramento*, come noi lo intendiamo, opera nel seno di tutta la società e stabilisce i rapporti fra lo Stato e le altre umane istituzioni. E sarebbe ridicolo, infatti, parlar di *discentramento* nei varii ordini dello Stato, se prima non siasi designata la parte che a questo compete nell'ordinamento sociale.

La quistione del *discentramento* in Italia conduce adunque ad un primo e sostanziale esame quale si è quello di vedere fin dove il centro sociale, che si chiama Stato, possa essere spogliato dalle sue indebite ingerenze rispetto alle altre civili istituzioni, tenendosi conto delle condizioni peculiari del nostro paese, e di quel libero ordinamento, verso cui deve essere a grandi passi diretto.

Risoluta questa prima quistione si può essere nel caso di affrontar francamente la seconda, e vedere come i poteri, di cui è uopo che sia investito appo noi lo Stato, si debbano ripartire fra i vari ordini dello stesso, e quali debbano essere assolutamente affidati al Governo propriamente detto, e quali alle Provincie ed ai Comuni, costituiti ad una vita libera ed au-

tonoma, che sia più compatibile coi nostri costumi e colla nazionale esistenza. Come del pari, dopo quest'altro esame, ed allorchè si è digià conosciuto quali poteri debbano essere indispensabilmente conservati al Governo, si può risolvere l'ultima quistione sul *discentramento*; vale a dire in qual guisa questi poteri affidati al Governo si abbino a ripartire tra i suoi vari agenti, che risiedono nella capitale e negli altri secondari centri del Regno.

Del gran problema del *discentramento* i nostri uomini *pratici* non hanno compreso sinora che quest' ultima parte, la quale è per fermo la più umile e modesta, e non può acconciamente risolversi se non dopo le altre, dalle quali siccome necessaria conseguenza deriva. Movendo dal punto dove doveano finire, mostravano la stessa previggenza di quel tale che, volendo fornirsi di cocchio e di cavalli, cominciava dal comperare la frusta.

Da qui nacque che le misure di *discentramento* da loro adottate, e dai cui s' impromettevano tante mirabili cose, sconvolto il processo razionale che dovea ingenerarle, invece di produrre i frutti sperati, non fecero che ingarbugliare e confondere sempre più la intrigata matassa amministrativa.

II.

Il primo esame, che la quistione del *discentramento* ci presenta, consiste nel vedere fin dove l'intromissione dello Stato sia appo noi compatibile con la libertà di quelle sociali istituzioni, in cui la umana operosità in forme molteplici si svolge. In questo esame non bisogna perder mai di vista due importantissimi estremi: l'avvenire, cioè, a cui devono incessantemente tendere i nostri sforzi, e le condizioni attuali che ci vietano ancora di poterlo pienamente raggiungere.

L'avvenire della nostra giovane nazione, non è di noi chi nol senta, sta tutto riposto in quella legge di libertà, che è guarentigia di ordine e di progresso, che è impulso in pari tempo e freno alle forze più vive degl' individui e della società.

L'Italia non ha grandi pregiudizi sociali da combattere, non vecchie e potenti istituzioni da rovesciare: il passato non le pesa oramai sopra che per le tristi abitudini che ha ingenerato negli animi, per l'ignoranza che le ha lasciato in retaggio. Noi abbiamo distrutto il passato, ma non i malefici effetti della sua opera corruttrice: abbattuto il nemico esterno, ci resta ora a cancellare la sinistra influenza che esso ha esercitato dentro noi, a vincere la funesta apatia, a cui ci ha pel volgere di tanti secoli lentamente educati.

Il nostro progresso quindi, se da un lato è reso più agevole dalle condizioni politiche del paese, è dall' altro gravemente contrariato dalle nostre condizioni morali, frutto tristissimo della passata schiavitù. Noi non possiamo lusingarci di pervenire

alla meta senza sostenere pria una lotta non meno acerrima ed importante di quelle che ci hanno finora sino a questo stato condotti. Questa lotta è tanto più difficile quanto il nemico è più occulto: noi dobbiamo impegnarla con noi stessi; dobbiamo vincere l'ignoranza, combattere la superstizione e l'apatia, che deturpano gli anini, e accasciano vituperosamente la mano e l'intelletto.

Il Governo italiano credette di porre un rimedio alle triste condizioni del paese col sostituire l'opera sua a quella dei singoli cittadini, prendendo quella iniziativa che questi non mostravano di comprendere e di apprezzare. L'azione del Governo pareva abbastanza giustificata dalla nostra inerzia; ma coloro che la promuoveano non si accorsero come, in questo modo, veniva ad aggravarsi spaventosamente il male, rompendo il confine al dispotismo governativo, e togliendo a lungo andare ogni residuo di energia alla privata operosità. Se questa si mostrava fiacca ed incapace a rispondere alle novelle condizioni del paese, non era per fermo saggio consiglio surrogarle in tutto l'onnipotente azione dello Stato, la quale doveva finire per ispegnerla affatto.

Noi comprendiamo benissimo che ciò che non fanno i privati, può essere fatto, mediocremente almeno, dallo Stato; ma comprendiamo del pari che il meschino vantaggio di questa misura è più che bilanciato dalle funeste conseguenze che essa insensibilmente produce. Il popolo, avvezzo a ricever tutto dalla mano del Governo, si culla più facilmente nell'indolenza e nell'abbandono, e non si educa

giammai a quella maschia libertà, che è figlia degli energici propositi e del lavoro.

L'esperienza di pochi anni ci ha fatto toccar con mano la verità di queste considerazioni, che la ragione ci suggeriva; e a nostre spese abbiamo imparato come non sia lecito ad alcuno di violare impunemente i dettati più solenni della scienza.

Il nostro Governo ha voluto riparare a tutti gli errori del passato, a tutte le miserie del presente: in tale eccesso di smania, che diremmo anco generosa, non ci fu ramo dell' umana attività in cui non stimasse proficuo d' introdurre il suo spirito vivificatore, la sua operosa influenza. Ma chi non conosce i risultamenti di questa smodata pretesa? Chi non sa i miliardi sciupati sotto il pretesto di sviluppare le ricchezze della Nazione; lo scompiglio o il disordine gittati in tutte le più importanti istituzioni; la nausea e lo sconforto ingenerati in tutti gli animi?

Noi sappiamo pur troppo come per l'Italia non sia giunto ancora il tempo, in cui si possa, in ogni sfera dell' umana attività, fare a meno della pesante tutela dello Stato. Una funesta necessità gli assegna ancora un' ingerenza maggiore di quella, che in un ordinamento più razionale potrebbe ad esso competere; e sarebbe stoltezza enorme pretendere che il Governo avesse a spogliarsi di quei poteri, cui nessuna forza sociale è finora presso noi in grado di assumere. Ma ragion vuole che questa ingerenza debba essere circoscritta nei limiti, che le circostanze peculiari del paese imperiosamente richiedono; sicchè a canto ad essa possano liberamente crescere e progredire quelle altre

istituzioni, che saranno chiamate un giorno a redare una gran parte delle attuali attribuzioni dello Stato. L' intromissione del Governo deve esser fomite e non morte di ogni slancio privato, essendo richiesta, non a surrogare perpetuamente, ma a svegliare e promuovere la sopita energia degli individui e della società.

Che l' ingerenza dello Stato abbia in Italia oltrepassato financo questi limiti, che le condizioni del paese le permettevano di occupare, e che possa, per conseseguenza, senza grave discapito, anzi con notevole vantaggio della cosa pubblica, dentro tali confini ridursi, non è chi non vegga e chi non ardentemente sospiri.

Noi siamo stati smaniosi di libertà politica, e ne abbiamo avuta forse troppa; ma delle altre libertà sociali ci siamo mostrati poco curanti, come se non fossero il necessario compimento di quella, e abbiamo lasciato allo Stato il potere di manometterle a suo piacimento. Rade volte abbiamo tollerato in santa pace che un agente di polizia venisse, in mezzo di una pubblica adunanza, a rompere il filo alle calde ispirazioni dei nostri tribuni; mentre ci è parsa poi la cosa più naturale di questo mondo che un Ministro potesse regolare a suo grado la parola dei nostri sapienti, e segnare limiti e norme al lavoro della scienza. Il rigore di leggi eccezionali ci è sembrato, anco in tempi eccezionali, eccessivo, e fino pei briganti e pegli assassini abbiamo dimandato le guarentigie della libertà; mentre abbiamo poi tollerato che in tempi normali il pacifico cittadino fosse privato del prezioso diritto di potere esercitare liberamente la sua in-

dustria operosa, ed intraprendere una carriera senza avere ottenuto pria una patente d'idoneità dal Governo.

A questo punto ci condusse l'esorbitante ingerenza del Governo, che non ha precedenti nella nostra storia, che non ha confronti nelle nazioni più culte di Europa, se ne eccettui la Francia, a cui abbiamo attinto questi peregrini ordinamenti, senza considerare da quante peculiari circostanze ivi sieno giustificati, e senza tener conto delle nostre tradizioni e degli insegnamenti della scienza!

La forza delle patrie costumanze era tale che fin sotto il caduto dispotismo si videro rispettate quelle libere istituzioni che sono oggi dai nostri governanti con tanta leggierezza manomesse. Chi non ricorda il lustro, a cui l' Università di Napoli pervenne in grazia di quel libero insegnamento, che la più efferata tirannide non valse ad inceppare? Chi non ricorda con orgoglio la fama, a cui salì il foro di queste provincie, poichè leggi sagaci e larghi regolamenti permettevano agli avvocati libero l' esercizio della loro professione?

Che cosa ha fatto, all'incontro, il Governo italiano? Invece di estendere a tutto l'insegnamento superiore del Regno quella libertà, che avea fatto nell'Università di Napoli sì bella prova, cercò di estirparla perfino colà, dove essa avea poste tante salde radici; e se non è riuscito del tutto nell'opera funesta, ciò si deve esclusivamente alla tenacità della tradizione, e all'evidenza stessa del bene che incute rispetto alle più dispotiche voglie.

In vece di estendere a tutto il Regno l' ordinamento del nostro foro, che ha go-

duto finora le guarentigie di una sufficiente libertà, pensa d' incepparlo dovunque con leggi e regolamenti, che già ci si annunziano presentati al Senato, e che, siccome è facile prevedere, saranno tutte infarcite di restrizioni, d' incompatibilità, di esperimenti rigorosi che poi riescono a nulla, e di simili intingoli nauseanti e letali.

Sarebbe oramai tempo che il Governo pensasse a smettere una tutela così eccessiva, che pesa troppo e non è giustificata da alcun serio bisogno, o da qualche salutare effetto.

Nella pubblica istruzione, a cagion di esempio, l' opera del Governo, ristretta dentro confini più razionali, lungi di perdere l' influenza, che è dalle nostre condizioni attuali richiesta, potrebbe rendersi più semplice e spedita e in pari tempo più energica ed efficace. All' insegnamento superiore dovrebbe il Governo concedere libertà assoluta: gl' insegnamenti inferiori, sorreggere con vigilanza sagace, e con vivi e nobili impulsi. Imponga il Governo che una data istruzione sia obbligatoria per tutti; prenda tutte le misure che crederà più acconce, perchè crescano le scuole e diminuisca il numero degli analfabeti; ma smetta, per Dio! la pretesa di dettar norme all'insegnamento, di manipolare programmi e regolamenti, di prescrivere libri, di cui cresce tutto giorno spaventosamente il numero a discapito delle intelligenze e delle borse dei poveri alunni! Promuova, insomma, l'istruzione in tutti i modi, e lasci poi che la libertà, giudice inesorabile di ogni errore e di ogni eccesso, la moderi e le porga l' indirizzo migliore.

Più irragionevole e meno giustificata ancora è la ingerenza del Governo nell'esercizio di alcune professioni, in cui la libertà non potrebbe esser cagione del menomo inconveniente. Chi vorrà credere, per esempio, che il Governo italiano pensi nel bel mezzo del secolo decimonono a regolare la professione di avvocato o di procurator legale, come si faceva in pieno medio evo con le corporazioni delle arti e dei mestieri?

Noi comprendiamo come per l'esercizio di certe professioni si possa richiedere un esame e un diploma universitario, e ciò non tanto nell'interesse delle professioni stesse, quanto per migliorare sempre più le condizioni del pubblico insegnamento; ma non sappiamo comprendere affatto la necessità di altri esami, e dell'alta ingerenza dello Stato. Se un medico, dopo un diploma universitario, è padrone di spacciare per l'altro mondo quanti fedeli cristiani gli capitano per le mani; perchè mai un avvocato dovrà dare al Governo altre prove della sua abilità, prima di poter rovinare gli interessi di quelle famiglie, che vorranno porre in lui la loro fiducia? Forse agli occhi dello Stato han più valore gli interessi che la vita di un povero diavolo?

È possibile dunque che la cieca imitazione delle istituzioni francesi ci debba sempre condurre a simili stranezze, e che i nostri governanti non abbiano a comprendere ancora come la tutela del Governo in cosiffatte materie non può divenire che ridicola e funesta?

E diciam funesta a ragion veduta, perchè l'ingerenza del Governo nell'esercizio

delle libere professioni non fa che creare ostacoli all' iniziativa privata, ora inceppandola, ora tarpandole affatto le ali. Molti si arrestano di fronte alla noia di dare del loro sapere replicate prove, che nessuna ragione di pubblico interesse consiglia; e molti, che si trovano di avere già intrapresa una carriera per cui non si sentono gran fatto inclinati, non osano cercarne un' altra, in cui farebbero forse migliore prova, a causa delle difficoltà che il Governo vi ha improvvidamente create.

Del resto, quale anco scarsissima utilità si può iimpromettere il Governo da questa odiosa intromissione? Quella forse di limitare il numero dei concorrenti all'esercizio di una professione? Ma questo scopo si raggiunge assai meglio con quella legge di libertà, che equilibra le forze sociali e alle domande proporziona le offerte. O forse quell' altra di porgere al pubblico una solenne guarentigia del valore di un individuo in una data professione? Ma a questa guarentigia, spesso bugiarda ed effimera, non è uomo al mondo che creda; e nessuno, per fermo, pria di affidare i suoi interessi in mano a chicchessia, domanda quante patenti d' idoneità abbia questi conseguito dal Governo, ma si lascia regolare soltanto dalla prova che quegli abbia fatta nell' esercizio della sua professione. Il giudice migliore in così fatta circostanza è il privato interesse: ogni guarentigia estranea diviene allora una premura non richiesta, nè apprezzata.

Un' altra ingerenza, funesta per l' industria privata, degradante pel Governo che se ne giova, è quella dei monopolii del sale e dei tabacchi, che solo il pessimo stato

delle nostre finanze ha potuto sin oggi in qualche modo giustificare. Ma noi crediamo, e avremo appresso migliore occasione di dimostrarlo, che, sostituendosi alla privativa un' imposta su quei generi, se ne avvantaggeranno non solo la libera industria e la dignità dello Stato, ma anco le pubbliche finanze.

E di quante noiose pratiche, di quante indebite intromissioni non potrà fare a meno lo Stato, alloraquando sarà veramente riconosciuto e consacrato il principio della libertà religiosa?

Non è poco dunque il fardello, che la ragione e l' opportunità consigliano allo Stato di smettere, e che altre istituzioni sono in grado oramai di ricevere. In questa più equa distribuzione di poteri tutti avranno qualche cosa di guadagnare: lo Stato, sgravato da enormi pesi, troverà più semplice il suo còmpito e più agevole la via: l' istruzione, l' industria e la religione acquisteranno frattanto quella libertà e quella energia, con cui potranno meglio incaminarsi al raggiugnimento dei loro fini supremi.

—o—

III.

Ristretta in più modesti confini l'azione dello Stato, rimane a vedere in qual modo i poteri ad esso conservati si debbano ripartire fra le autorità centrali e le locali, vale a dire fra il Governo propriamente detto e la Provincia ed il Comune.

Sono pur troppo noti i gravi inconvenienti, che risultano dal volere riuniti tutti i poteri dello Stato in mano della sola autorità centrale; e non vi ha persona che non ricorda a tal proposito il fatto della chiesa di Méréville, quando gli abitanti di quel borgo, in grazia dell' intromissione del Governo, non solo perderono la chiesa per non avervi potuto fare a tempo i necessari ripari, ma benanco i materiali, e i fondi che aveano destinati a ricostruirla (1).

Questo fatto, che ritrae mirabilmente gli interminabili involucri e i funesti effetti di un soverchio assorbimento di poteri nell' autorità centrale, si ripete tutto giorno, benchè sotto svariatissime forme, in ogni ramo della nostra pubblica amministrazione.

È vero che le nostre leggi accordano alle Provincie ed ai Comuni maggiori libertà di quelle, che loro concedevano le sospettose tirannidi cadute; ma queste libertà, ancorchè segnino un progresso nella via che dobbiamo percorrere, riescono tuttavolta insufficienti e poco adeguate ai bisogni ed alle tradizioni del paese.

(1) Say, Cours complet d'écon. polit., P. 7, c. XVI.

Un fatto curioso, e pur vero, e di cui bisogna tener conto, si è quello di vedere come nel nuovo ordinamento della Nazione il beneficio delle libertà, concesse alle Provincie ed ai Comuni, riesca poco sensibile; e come, all'invece, si senta più grave il peso dell'ingerenza governativa che, esagerata per quanto si voglia, è sempre minore di quanto fosse stata per lo innanti. Di tutto questo è facile però rinvenire la cagione. I piccoli Stati, nei quali era, pochi anni or sono, divisa la Nazione, potevano coll'autorità centrale più vicina e più spedita, sopperir meglio ai bisogni locali, e sostituire in certo modo l'opera pressochè nulla della Provincia e del Comune. Distrutti questi piccoli centri, e surrogato loro un potere unico in tutta la Nazione, prima cura del Governo dovea esser quella di estender tanto la libertà della Provincia e dei Comuni, che bastasse a compensare l'azione degli Stati distrutti. Il Governo concesse maggiore libertà alle Provincie ed ai Comuni, ma non quanta se ne richiedeva a bilanciare l'impulso locale mancato, e la lenta intromissione di uno Stato più vasto e più complicato; sicchè era ben naturale che quella libertà riuscisse senza pregio, come questa intromissione sembrasse assai grave ed esorbitante.

Più che nella libertà della Provincia e del Comune, taluni vollero riporre in un altro centro fattizio, che si piacquero addimandar Regione, una guarentigia efficace al soverchio assorbimento del Governo. Ma un sagace istinto, ingenerato in noi dai funesti ricordi del passato, salvò l'Italia da questo strano ordinamento, che, mentre ri-

cordava le secolari divisioni della penisola, veniva a complicarne in modo spaventoso le funzioni amministrative. Pesanti intermediarie fra la Provincia e il Governo, le Regioni non potevano sussistere che di poteri a quelli usurpati, e in ogni caso riuscir doveano un inciampo alla libertà dell'una, ed all'efficacia dell'altro.

L'ordinamento provinciale e comunale del nostro Regno non è che una vulgare copia del francese, se ne togli qualche raro temperamento con cui, più in apparenza che in fatto, si è cercato di rendere omaggio ai principî di libertà, che han guidato finora il nostro risorgimento politico. Ora, fra gli stati di Europa, il francese era senza dubbio quello che, per ordinamenti e tradizioni diverse, meno di ogni altro poteva, in siffatta materia, servir di modello all'Italia. Non è già che noi crediamo essere più rispondente ai bisogni del nostro paese il libero ordinamento delle Contee e delle Parrocchie inglesi, o il vario assetto delle Provincie, dei Distretti e dei Circoli prussiani. Ma tra la uniformità francese, la libertà britannica, e la varietà prussiana, sarebbe stato facile trovare un novello indirizzo che, prendendo nelle diverse istituzioni di quei paesi ciò che vi era di meglio e di più confacente coi nostri costumi, e saggiamente temperandolo con le patrie tradizioni, avesse potuto serbare una maggiore impronta di originalità senza ripudiare i frutti dell'altrui esperienza.

Dal nostro ordinamento amministrativo dovrebbero, anzi tutto, sparire i Circondarî, che creano tra la Provincia ed il Comune quegl'inciampi stessi che le Regioni

avrebbero creato tra il Governo e la Provincia.

Fatto così più semplice il sistema della pubblica amministrazione, si dovrebbe trovar modo di rendere, quanto più è possibile, il Comune indipendente dalla Provincia, e l'uno e l'altra poi indipendenti dal Governo centrale. Ciò si potrebbe facilmente conseguire, togliendo alla Provincia ogni ingerenza sul bilancio Comunale, e allo Stato molte attribuzioni, che ritornar dovrebbero, siccome a loro naturali centri, alle Provincie ed ai Comuni.

Contro questa maggiore autonomia delle Provincie e dei Comuni si levano molte obbiezioni, che non sono nuove nè tutte di eguale importanza. Si dice, dapprima, che le attribuzioni delle locali rappresentanze non potrebbero crescere se non a discapito dell'unità politica, che abbiamo con tanti sagrificî costituita. Ma a questi timori, più scusabili che veri, porgono una sufficiente risposta l'esempio della libera Inghilterra e, più che ogni altro, quello della Prussia, in cui il più difforme ordinamento regionale non ha mai creato il menomo impaccio all'energica azione del Governo, e negli splendidi fatti dell'ultima guerra ha mostrato quanta vigorosa armonia risegga in quell'apparente disparità.

Più seria è l'obbiezione di coloro che credono le rappresentanze locali inferiori per intelligenza e per islancio progressivo alla nazionale rappresentanza, e quindi stimano il passaggio di molti poteri dal Governo alla Provincia ed al Comune non operarsi che a puro danno degl'interessi del paese. Questa osservazione, se è ve-

ra in principio per ogni popolo civile, riesce assai più grave in fatto per noi, ove si consideri quanto sono diverse nelle varie parti d'Italia la coltura intellettuale e le politiche usanze. Ma, però, non bisogna esagerare queste difficoltà, e dimenticare poi i maggiori inconvenienti che derivano da un soverchio assorbimento di poteri in mano dell'autorità centrale. Non bisogna dimenticare che, quantunque l'autorità locale suol essere quasi sempre meno illuminata della centrale, è pur tuttavia meglio istrutta sulle condizioni peculiari della parte che amministra, e più vivamente interessata al miglioramento della stessa. *Se le autorità locali e il pubblico locale,* diceva un inglese scrittore tutt'altro che tenero del largo *discentramento* esistente nel suo paese, *sono, sotto l'aspetto della scienza dei principii d'amministrazione, inferiori alle autorità centrali e al pubblico centrale, hanno però il vantaggio (che compensa ogni cosa) di essere interessati al risultato in modo più diretto* (1). Se a tutto questo aggiugnesi l'impulso che alle Provincie più restie al bene verrebbe dall'esempio di altre più intelligenti ed operose, dagli sproni della libera stampa, e dall'alta vigilanza del Governo, che vorremmo sempre in certi confini serbata, chiaramente vedrassi come nel fatto sia poi agevol cosa il vincere quelle difficoltà, che in un maggiore *discentramento* amministrativo potrebbero per avventura sperimentarsi.

Ma, lasciando stare queste osservazioni generali, veniamo ora ad una breve rasse-

(1) Mill — Il Governo rappresentativo, Cap. XV.

gna dei principali poteri, che dovrebbero essere affidati alle autorità locali, e vediamo un po' in che cosa mai questa misura potrebbe riuscire di nocumento al pubblico benessere.

—o—

IV.

Le Provincie ed i Comuni dovrebbero, anzi tutto, essere padroni di assettare a loro modo i proprî bilanci, e di mettere quelle imposte ed esigerle con quei sistemi, che ad essi parrebbero più opportuni. Che danni può risentire il pubblico da simile disposizione? Forse quelli di essere più facilmente vessato da pessime imposte? Ma a questi danni riuscirà, per fermo, freno più salutare la pubblica opinione, che la tutela del Governo; il quale in simili materie ne ha fatto poi delle marchiane.

Come ai Comuni l'istruzione elementare, così alle Provincie si potrebbe affidare la secondaria. È questa la più grave forse delle misure che l'invocato *discentramento* dovrebbe produrre; ma, fatta con gli opportuni temperamenti, verrebbe a compiersi senza il meno scapito del pubblico insegnamento. La rappresentanza provinciale sia libera di fissare quel numero di scuole secondarie, così classiche come tecniche, che crederà necessarie all'istruzione dei suoi amministrati; di nominare i varî insegnanti, ed assegnar loro le analoghe retribuzioni; di stabilire l'orario degli studî, la durata dell'anno scolastico, l'ordine delle vacanze, e tutti quei regolamenti disciplinari, che la vicina esperienza meglio suggerisce e dispone.

Lo Stato, però, conservi sempre la sua parte di vigilanza nella pubblica istruzione affidata alle Provincie ed ai Comuni. Possano queste aprire quante scuole meglio lor pare e piace; ma si determini dal Governo il minimo di queste scuole a misu-

ra della popolazione, e sia tal numero indispensabile e obbligatorio per tutto il Regno. Ispettori, o altre persone delegate all' uopo dall' autorità centrale, invigilino l' andamento delle scuole e le prove degli esami, e ne faccino ogni anno pubblico rapporto al Governo. La rappresentanza nazionale, in fine, regoli le materie, la durata dello insegnamento, e il modo degli esami con legge uniforme per tutto lo Stato; e venga, ove il bisogno lo richieda, con larghi sussidî in aiuto a quelle Provincie che più sono sfornite di mezzi, e più si mostrano vogliose di operare.

Ci si dica ora se un simile ordinamento, invece di riuscir funesto all' istruzione, non debba giovare piuttosto a promuoverla, impiegando all' uopo la doppia leva degli interessi locali e della sagace vigilanza dello Stato? Il bisogno di affidare alle Provincie l' istruzione secondaria fu già compreso dal Governo, ed incarnato in una proposta di legge, che dorme negli ufficî della Camera sonni beati, dai quali sarà bene che non si svegli giammai. Questa proposta, a parlar propriamente, non metteva a carico della Provincia l' istruzione secondaria, ma l' obbligo di pagarla. Lo Stato si serbava il diritto di fare la legge e i regolamenti, di nominare gl' insegnanti, di determinare le costoro retribuzioni; e lasciava poi alle Provincie la preziosa libertà di pagar quelle somme, di cui avea esso disposto!

Era questo uno dei mille saggi di *discentramento* che ci davano tutto giorno i nostri governanti, credendosi in buona fede di aver così più che largamente risposto alle aspirazioni del paese, ed alle esi-

genze del progresso. Ma, affè di Dio, è egli possibile fare un più brutto scambio di estremi, e crescer la dose del male sotto pretesto di somministrare il rimedio? Quando lo Stato dice alle Provincie — pagate queste spese di un' istituzione che io mi riserbo di regolare a mio modo — non si spoglia al certo di alcun potere, ma ne assorbe invece un altro che prima non avea; ed è quello di disporre di una parte del bilancio altrui. A furia di questi sagaci *discentramenti* lo Stato dispone già della massima parte del bilancio provinciale, e, continuando su questo piede, finirà col lasciare alle Provincie la piena libertà di far nulla!

Affidare alle Provincie la pubblica sicurezza potrebbe parere a taluni riforma assai improvvida e radicale; ma a noi sembra indispensabile e più che mai opportuna, e la sola forse che sia capace a ritornare l'ordine e la tranquillità nelle più scompigliate Provincie del Regno. È un fatto doloroso, ma di cui sarebbe più doloroso ancora negare l'esistenza, che le condizioni del paese non sono dapertutto eguali rispetto alla pubblica sicurezza, e che per conseguenza non bisogna provvedervi in modo uniforme. Un' eguaglianza di questa fatta sarebbe la peggiore delle disuguaglianze: sarebbe lo stesso che voler curare cento diverse malattie con un sol farmaco, o sostenere cento tesi disparate con un medesimo argomento. Una simile eguaglianza sarebbe tutta a profitto dei tristi, e a solo svantaggio dei buoni; siccome ne abbiamo avuto finora la più tristissima prova. Noi abbiamo voluto serbare al brigante le guarentigie, che un libero or-

dinamento assicura ad ogni pacifico cittadino; ma non abbiam considerato che questi, sia che dimori a Palermo sia che dimori a Firenze, è egualmente nel diritto di avere difesa la vita e gli averi dal Governo, il quale in tanto ha ragione di esistere in quanto che risponde a questa sua principalissima e sacra missione.

Niun può asserire che il pacifico cittadino della Valtellina goda nel nostro Regno maggiori diritti che il bandito della Sila; ma niuno può del pari asserire che gl'interessi e la vita d'un proprietario delle Calabrie sieno egualmente tutelati che quelli di un proprietario della Provincia di Milano. L'attuale sistema di pubblica sicurezza avvicina, adunque, mostruosamente il brigante all'onesto cittadino, e tratta poi in modo difforme i buoni, che hanno diritto ad essere egualmente protetti dal Governo.

A questo stato di cose non si può mettere riparo che in due modi: o colle misure eccezionali, posto che la sicurezza pubblica si voglia lasciare in mano dell'autorità centrale, e debba essere uniformemente regolata dallo stesso ordinamento; o coll'affidare la sicurezza pubblica alle Provincie, lasciando che queste variamente vi provvedano secondo i varî loro bisogni. Il primo espediente, odioso per sè stesso, e funesto per le sue conseguenze, se può essere giustificato in momenti di suprema necessità, non può divenire per certo un sistema: e ai mali, prodotti da secolari influenze, e che non si possono guarire se non con lungo volger di tempo, bisogna adattare rimedî duraturi e continui. Le misure eccezionali possono essere

buone a reprimere un eccesso, ma non ad educare un popolo. La sferza può servire a condurre mandrie al pascolo, ma non a spingere gli uomini nel cammino della civiltà.

Veduta l'impossibilità di adottare il primo espediente, non resta che il secondo, il quale è senza dubbio il solo che possa porre un termine alle presenti nostre difficoltà. Nel regolare la pubblica sicurezza l'autorità locale non si mostrerà per fermo poco sollecita e vigilante: e basterà il pungolo dei proprî interessi per tenerla sempre solerte ed operosa. Chi meglio dell'autorità locale può conoscere le sorgenti del male, indovinarne i rimedî, e sentir maggiore il bisogno di mandarli ad effetto? Non vi ha per fermo pubblico interesse che possa più vivamente muovere le locali rappresentanze, quanto quello che tocca da vicino le loro vite ed i loro averi. In questa guisa si verrà a risolvere facilmente e senza gravi perturbazioni l'arduo problema, che si sta agitando in Italia, sul modo di conciliare l'ordinamento della sicurezza pubblica con le peculiari condizioni di ogni Provincia, senza ledere menomamente l'eguaglianza che tutte le parti della Nazione devono avere in faccia al Governo. In effetti, se la direzione della pubblica sicurezza fosse risposta esclusivamente in mano al Governo, questo non potrebbe recarle il menomo temperamento in una data Provincia, senza ferire quella legge di eguaglianza, a cui dève informare tutti i suoi atti: mentre una Provincia, nell'attuare per sè un ordinamento speciale, non si rende per nulla inferiore alle altre Provincie del Regno, poichè divide con queste il potere di regolare a suo piacimento

la propria sicurezza. I temperamenti che vengono dal Governo sono odiose eccezioni; i varî ordinamenti che hanno origine dalle Provincie non sono invece che l'affermazione di una eguaglianza, fondata nella comune loro facoltà, di provvedere alla propria quiete.

Tuttavia le Provincie, acquistando la direzione della pubblica sicurezza nel rispettivo loro ambito, non dovrebbero aver piena facoltà di manometter a lor capriccio i diritti più sacri dell'umana individualità, che abbiamo con tanto sangue e tanti sacrifici rivendicati. Una legge verrebbe a regolare in modo uniforme per tutto lo Stato i principii, su cui riposar dovrebbe ogni peculiare assetto della pubblica sicurezza, e che sarebbero inviolabili per tutti. Libero poi alle autorità provinciali di applicare con appositi regolamenti, informati ai bisogni locali, le disposizioni generali della legge; di determinare il numero e la distribuzione degli agenti di pubblica sicurezza; di nominarli, sorvegliarli e destituirli in quel modo che loro parrà più ragionevole ed opportuno.

Così la pubblica sicurezza sarà regolata da quelle rappresentanze locali, che hanno più interesse a mantenerla illesa; affidata a quelle persone locali, che, conoscendo le abitudini e le condizioni del paese, sono meglio in grado di adempiere il difficile incarico; e adattata alle circostanze locali delle varie Provincie senza lesione di quel vincolo di uguaglianza che tutte le stringe in grembo della madre comune.

I lavori pubblici, meno di pochi che direttamente riguardano la Nazione, affidar si dovrebbero alle Provincie ed ai Comu-

ni, che vi hanno maggiore interesse e che vi possono attendere con maggiore alacrità. Non vi sarà alcuno, in vero, il quale, ricordando che cosa abbia fatto in sei anni lo Stato per arricchire la Nazione di strade, di ponti, di bacini, di porti, di argini, possa desiderare un istante che esso s'ingerisca più oltre in simili faccende, e continui a lusingarci coll'apparato di tante promesse, a deluderci colla meschinità di tali risultati.

In Sicilia, poichè una gran parte delle strade provinciali fu dichiarata d'interesse nazionale, si sperò che il Governo avrebbe saputo compiere sul serio l'incarico assunto, e che le condizioni dell'isola si sarebbero nel volgere di pochi anni radicalmente cambiate. Non mancarono, infatti, le larghe proposte dei Ministri e i milioni votati dal Parlamento, non mancarono gl'interminabili studî, e il solito stuolo delle commissioni e degli ispettori, ma i risultati di tante promesse sono a tutti noti: le condizioni dell'isola rimangono le stesse, e il Governo pensa da capo a mandare novelli ispettori per ricominciare, con alterna vicenda di studî e di promesse, quella tela di Penelope, di cui non sarem certo noi che vedremo la fine.

Sarebbe superfluo, in fine, d'osservare come la pubblica beneficenza, l'igiene, l'edilità, la vigilanza sui pesi e sulle misure e simili altri incarichi, che è opera assai lunga e noiosa l'enumerare, potrebbero senza alcun discapito della casa pubblica sottrarsi alla tutela dello Stato, e affidarsi esclusivamente in mano delle rappresentanze locali.

Tutte queste misure di *discentramento* renderebbero più semplice e più efficace l'opera del Governo, più seria e più energica quella della Provincia e del Comune. Se questi finora non si sono mostrati pari all'altezza della missione, a cui si veggono dalle nuove condizioni del paese chiamati, non tutta vuolsi addebitar loro la colpa; ma una buona parte devesi riferire alla dispotica tutela dello Stato, ed alla tenuità delle loro rendite, assorbite e disposte in un modo veramente ingordo dalla rapace mano dell'autorità centrale.

Restituite alle locali rappresentanze le loro entrate, e la libera disposizione delle stesse; eccitate fra loro una gara generosa di operosità e di saldi propositi; lasciate che i loro atti sieno sottoposti ad una maggiore pubblicità e ad una più larga censura; fate che il Governo non ismorzi colla sua pesante intromissione i loro nobili slanci, ma con sagace vigilanza sia sprone alle buone tendenze e freno alle nocive, e vedrete le Provincie e i Comuni svegliarsi dal letargo in cui si sono finora cullati e concorrere efficacemente al progresso della Nazione.

Sulla quistione del *discentramento* ci resterebbe ora un ultimo esame che riguarda la parte più umile del quesito, ossia la ripartizione dei poteri fra le diverse autorità governative, così centrali come locali, in guisa che tutto non sia assorbito dalle prime e le seconde abbiano quelle facoltà che sono più indispensabili al migliore adempimento del loro mandato; ma, siccome l'utilità di questa misura non è in principio seriamente contrastata da alcuno, e le difficoltà nascono solamente intorno al modo

di mandarla ad effetto, così noi non crediamo opportuno di spendervi sopra molte parole, e ci contentiamo piuttosto di mostrarne le possibili attuazioni in appresso, quando ci occuperemo del riordinamento delle principali amministrazioni dello Stato.

Per ora ci giova ricordare che siffatta misura, quantunque riconosciuta necessaria dal Governo e solennemente più volte promessa, si può considerare tuttavia più come un desiderio che come una realità, non meritando i temperamenti sul proposito adottati, che loro si attribuisca alcuna seria importanza. A mostrare l'assurdo di questo sistema di assorbimento, esercitato dalle autorità centrali a discapito delle locali, e le proporzioni in cui si è fin oggi mantenuto, basta ricordare gl' inconvenienti sperimentatisi or ora in queste provincie per l' amministrazione dei beni degli enti morali soppressi.

Il Governo credette opportuno di regolare gli affitti di quei beni con una disposizione uniforme per tutto il Regno, prescrivendo che le autorità locali potessero dare in affitto i beni, secondo le norme loro imposte, per un brevissimo periodo di tempo soltanto, e che per gli affitti eccedenti questo periodo dovessero riferire al Governo a fine di averne l' analoga approvazione.

Questa disposizione riuscì improvvida per due riguardi: primo, perchè regolava con norme eguali il modo degli affitti, il quale dovea tutto lasciarsi alla discrezione delle autorità locali, che si sarebbero, come era ragionevole, lasciati condurre dalle usanze dei luoghi; secondo, perchè doman-

dava l'autorizzazione del potere centrale in cose, che questo non era in grado di conoscere, e sulle quali non poteva giudicare che pelle relazioni avute dalle autorità locali; ciò è quanto a dire che il giudizio in fatto veniva sempre da queste, e che l'intromissione del Governo non giovava ad altro che a fare sprecare inutilmente un tempo prezioso, e porre un funesto inciampo al sollecito andamento degli affari.

Le conseguenze, poi, di queste assurde disposizioni sono pur troppo note. In queste provincie, dove le locazioni sono regolate da norme tutt'affatto diverse da quelle prescritte dal Governo, le aste sono rimaste quasi sempre diserte; ed una ingente massa di beni, che avrebbe potuto accrescere notevolmente le entrate del Governo, non rende che poco e male; sicchè le finanze della Nazione alla fine dei conti avranno sulle prime più perduto che guadagnato in questa grande riforma sociale, che si è così mirabilmente compiuta.

L'eccessiva vigilanza, spiegata dal Governo a tutela dei propri interessi, finiva dunque, non solo coll'ispegnere la privata operosità, ma col rovinare benanco quegl'interessi stessi, di cui esser dovea la guarentigia più solenne.

Se la troppa ingerenza del Governo è cosa assai funesta per se stessa, che dovrà riuscire poi quando viene esercitata nel modo che tutto giorno in Italia vediamo? A ragione, quindi, in sul principio di questi studi noi riferivamo il pessimo indirizzo della nostra amministrazione, non solo alla soverchia intromissione dello Stato in tutti i rami della civil comunanza, ma benanco al modo come questa intromissione stessa è stata finora condotta. E, poichè nei precedenti articoli abbiamo veduto come l'azione dello Stato si possa restringere in più ragionevoli confini, ci resta ora ad esaminare in qual guisa una tal'azione debba nei limiti segnati esercitarsi.

Per quanto grande potesse essere l'utilità che il governo e la nazione dovrebbero sperimentare da una riforma, la quale rendesse men esorbitante la ingerenza, del primo, non tutti però se ne risentirebbero i benefici effetti, ove quest'ingerenza, ancorchè più semplice e circoscritta, non venisse esercitata con modi più spediti ed acconci. L'esame, adunque, che ora intraprendiamo, non è meno importante di quello che abbiamo di già esaurito e tocca da vicino tutti quei pesanti congegnamenti, tutte quelle interminabili vicende di arbitrii e di errori, tutti quei sistemi pedanteschi ed insulsi, che hanno reso oramai singolare la nostra amministrazione e fatta la sua ingerenza funesta come il morso di un' aspide velenoso.

E pure non è amministrazione al mondo che costi così cara come la nostra! In qualunque parte della macchina governativa

volgiamo noi lo sguardo, non ci è dato di incontrar altro che uno sciupìo di danari, ingiusto se si considera la meschinità dei risultamenti che se ne ottengono, enorme se si mette a paragone di quello che in simili circostanze sogliono spendere i governi più civili di Europa.

L'amministrazione della giustizia costa in Italia L. 1, 15 per individuo, mentre in Francia, con un numero di magistrati proporzionatamente maggiore, non costa che L. 0, 87 soltanto, per capo. Pel servizio della pubblica sicurezza, si spendono, compresi i Carabinieri reali, 34 milioni all'anno, laddove in Francia con soli 35 milioni si compie assai meglio lo stesso ufficio, non ostante la enorme disparità delle rispettive popolazioni. In Italia 59 Prefetture costano L. 8,300,000 all'incirca; mentre 89 dipartimenti costano in Francia soli 11 milioni di lire. Che diremo poi dell'esazione delle pubbliche imposte? In qual governo mai le imposte sono in peggior modo riscosse, e la loro riscossione costa tanto quanto in Italia? Basta dire che nel 1863 il servizio doganale è costato il 47 per cento, il monopolio del sale il 37, e quello dei tabacchi il 71 per cento sul prodotto netto. E secondo l'attuale bilancio, come bene dimostrava un illustre economista, il servizio della finanza costa in media il 18 per cento, mentre sarebbe già abbastanza grave se costasse solo il 5 o il 6 per cento (1).

Ma credete voi che l'amministrazione della giustizia e della pubblica sicurezza, gli ufficii della Prefettura, l'esazione del-

(1) Ferrara, Vedi Nuova Antologia, fasc. Genn. 1867.

le pubbliche imposte costino assai più in Italia che altrove, perchè i nostri funzionari siano più lautamente retribuiti, o perchè il pubblico servizio proceda in modo assai più regolare ed esatto?

In quanto alle retribuzioni dei pubblici funzionari ognun sa come siano meschine, ed assottigliate inoltre con ritenute ed imposte di ogni sorta: in quanto poi al modo come procede il servizio, basta citare ad esempio la pubblica sicurezza, che è divenuta appo noi un'amara irrisione, e la percezione delle imposte, che lascia dietro a se enormi somme da anni ed anni arretrate, perfino nell' imposta fondiaria di così facile e sicura esazione!

Le cause di tutti questi immensi dispendi, e funesti risultamenti sono molte, ma possono tutte principalmente riferirsi a tre capi: alla smodata ingerenza dello Stato, che rese la sua azione assai complicata e quasi senza limite; alle cattive leggi e con ispecialità agl' innumerevoli regolamenti che si sono succeduti con una rapidità spaventosa, distruggendo sè stessi, le leggi che dovevano attuare, e l'autorità del Governo, che li emanava; ed infine agli impiegati, scelti ora con troppo leggierezza, ora con troppo favore, e lanciati a torme in un laberinto, di cui non potevano che accrescere la confusione e lo scompiglio.

Queste funeste tendenze furono recate nella nostra amministrazione dalle tenaci abitudini metodiche degli impiegati delle antiche provincie, e consacrate solennemente in una serie di leggi, regolamenti ed organici, impiastricciati nel 1859 da quella *burocrazia*, nelle cui mani caddero i pieni poteri, e alla quale non sembrò vero di

potersi finalmente creare senza ostacoli un comodo letto per adagiarvisi dentro a suo bell' agio.

Alla prima delle tre cause dianzi accennate abbiamo veduto in che modo si possa porre riparo: nè bisogna aggiungere altro per dimostrare come l'azione dello Stato, ridotta in più brevi confini, acquisti già per se stessa un elemento di maggiore semplicità ed efficacia; sicchè non ci rimane ora che ad occuparci delle altre due cause, che più direttamente influiscono nel disordine della nostra amministrazione.

Più che alle leggi, spesso con troppa fretta votate o modificate dal Parlamento, e alle quali l'opera illuminata dei nostri rappresentanti saprà all' uopo rimediare, lo scompiglio della nostra amministrazione si deve ai continui regolamenti, ed organici, perpetuamente mutanti col mutar d'ogni Ministro, e spesso spesso di ogni Segretario generale; avvegnachè non siavi Ministro o Segretario, che creda davvero di esser tale, se pria non trovi il modo di tradurre in atto le sue idee, e fare della amministrazione il campo de' suoi studi e de' suoi esperimenti. Nessuno ostacolo si è potuto sinora opporre a queste dispotiche tendenze dei nostri governanti che, in mezzo al caos delle leggi ed alle gravi preoccupazioni dei tempi, han saputo trovare cento scappatoie alle loro capricciose voglie.

Non riesce ad un Ministro di fare adottare le sue idee dai rappresentanti della Nazione? Ebbene, alla prima occasione ei saprà manipolare un regolamento, che nella nostra amministrazione suole avere più autorità della legge, per farvi passare quasi

inosservate le sue riforme. Sarebbe uno studio assai curioso ed istruttivo quello di esaminare i vari regolamenti, che tengono dietro ad una legge, per vedere in quanti modi ivi sieno contradette, frustate, o per lo meno inceppate le disposizioni di questa, e per quante strade misteriose l'arbitrio ministeriale, e il pesante sussieguo della *burocrazia* trovano modo di trascinarvisi dentro.

Così alla legge Casati, a mo' di esempio, tenne dietro il regolamento Matteucci, che ha tanto a che fare con quella, quanto il gennaio colle more, e che pure sta con essa appaiato come se l'una e l'altro andassero in tutto e per tutto del migliore accordo di questo mondo.

Nè questo solo è il destro che sanno coglier i nostri governanti per attuare le loro idee, senza chiamarvi sopra il sindacato dei rappresentanti del paese. Occasioni di poteri eccezionali non sono mancate al Governo in questi ultimi anni di lotta pel compimento dei nazionali destini; e gli uomini del potere hanno saputo profittarne per compiere i loro vagheggiati disegni. Così, i nostri ministri, pochi mesi or sono, si giovavano dei poteri eccezionali, ricevuti per l'ultima guerra, per intraprendere riforme che non aveano nulla a che fare con questa; e, invece di provvedere degnamente all'esercito che versava il sangue più generoso pel nazionale riscatto, invece di prevenire le luttuose giornate di Palermo, pensavano a servirsi delle facoltà ricevute per riformare il Banco di Napoli, e le Giunte esaminatrici dei Licei del Regno!

Al peggiore dei casi poi, un decreto da convertirsi in legge, il quale, creando un

nuovo ordine di cose, impone quasi colla autorità del fatto compiuto, e fin una misera circolare bastano alle volte ai Ministri per derogar a lor grado le leggi esistenti e sostituire a queste la propria volontà. Nè si creda che noi esageriamo punto, asserendo che i nostri Ministri si possano valere di una circolare per impedire gli effetti di una legge, che loro non vada punto a versi. A prova della nostra asserzione noi invochiamo una testimonianza superiore ad ogni sospetto, ed è quella del Barone Ricasoli che nel Libro rosso, testè da lui dato alla luce, narra colla solita sua schiettezza un fatto di simil natura, e se ne loda come di provvedimento assai ragionevole giusto.

L'art. 138 della legge comunale prescrive che i regolamenti d'igiene, di edilità e di polizia locale si debbano prima compilare dall'autorità comunale, ed approvare dalla deputazione provinciale, e quindi si possano mandare senz' altro ad esecuzione; salva sempre al Ministro la facoltà di annullarli in tutto od in parte, nel caso che li trovi contrari alle leggi ed ai regolamenti generali del Regno.

Tra le rare velleità, che l'attuale legge a quando a quando spiegava in omaggio al principio di una maggiore autonomia delle Provincie e dei Comuni, era questa senza alcun dubbio una delle più necessarie e modeste. Ammettere in siffatta materia l'ingerenza preliminare del Governo sarebbe riuscita cosa oltremodo esorbitante e noiosa; come del pari non sarebbe stato men ingiusto togliere al Governo la facoltà di annullare l'opera delle rappresentanze locali, quando si fosse trovata

contraria alle leggi generali del Regno. In questo modo la legge provvidamente accordava maggiore libertà ai Municipi ed alle Provincie senza togliere al Governo il potere di frenarla, allorquando avesse i giusti confini varcati.

Questa disposizione parve, ciò non ostante, al Ministro dell'Interno causa di gravi sconci, sol perchè molti regolamenti, resi di già esecutori, si dovettero dal Governo annullare; *scemando così*, son parole del Ricasoli, *quel prestigio che è tanto necessario di conservare intatto nelle Amministrazioni comunali e nelle deputazioni provinciali.*

A togliere gl'inconvenienti, che facevano tanto peso nell'animo del Ministro, credete voi che questi abbia aspettato forse di presentare la quistione alla rappresentanza nazionale per interrogarne gli oracoli, ed ottenerne quel rimedio che esso stimava tanto opportuno? Nulla di tutto questo: il Ministro non avea a prendersi altra pena che quella di schiccherare una circolare ai Prefetti; e la sua volontà sarebbe immediatamente sottentrata alla disposizione della legge. Ed il Ministro invero così fece e, con circolare del 10 agosto 1866, vietava alle rappresentanze locali ogni pubblicazione di regolamenti riguardanti l'igiene, l'edilizia ecc. senza la precedente approvazione del Governo, cancellando in tal modo con un tratto di penna una provvida disposizione della legge, e restringendo sempre più quella poca libertà che questa avea serbato alle Provincie ed ai Comuni.

Ma, lasciando stare per ora l'esame sulla bontà della misura adottata dal Mini-

stro, la quale è tanto ragionevole quanto quella che, per ovviare gli scandali della stampa, volesse giustificare il bisogno della censura preventiva, ed ammesso pure che tal riforma fosse equa e ragionevole, era egli per ciò nel diritto di derogare il disposto di una legge senza interrogar prima l'autorità stessa che l'aveva emanata? Giusta per quanto volete una misura adottata dal Governo, essa non può riuscire in fatto che nociva, quando non rispetta quella giustizia suprema che viene dall'autorità della legge; la cui violazione, non solo è causa di scandali nel popolo, ma educa insensibilmente il Governo all'arbitrio ed al dispotismo.

Buoni o cattivi, adunque, che sieno stati i disegni dei Ministri, abbino o no incontrato il favore delle Camere e del paese, essi hanno saputo sempre trovar modo di tradurli in effetto, or con un regolamento, or con un decreto, or con una circolare, or con una istruzione e simili altri espedienti che, mutando col mutar dei Ministri o dei loro capricci, si sono affastellati, ingarbugliati e sin tra loro distrutti, gittando il caos e l'instabilità nell'amministrazione, togliendo il prestigio e il credito alla pubblica autorità, e svegliando nel paese un'invincibile nausea ed un amaro sconforto.

Porre modo all'arbitrio dei Ministri è dunque condizione indispensabile al migliore andamento dell'amministrazione; la quale non potrà mai acquistare ordine e stabilità; finchè dipenderà dal capriccio di un Ministro di scompigliarla da capo a fondo ad ogni piè sospinto. Il Parlamento dovrà mettere un limite all'arbitrio mini-

steriale: 1° col non esser largo in concessione di poteri eccezionali; 2° coll'esigere dai Ministri uno scrupoloso rispetto alle leggi esistenti; 3° col togliere ad essi ogni potere di fare regolamenti ed organici.

Il Parlamento, votata una legge, non dovrebbe mai accordare ai Ministri la facoltà di formare l'analogo regolamento, ma delegare a tal uopo una Commissione presa dal suo seno, la quale potrebbe essere spesso quella stessa, che fu la prima a riferire sulla legge. Questo sistema, osservato inalterabilmente dai nostri rappresentanti, verrebbe a produrre due vantaggi ad un tempo: quello di chiudere ogni adito ai Ministri di contrariare in alcun modo il disposto della legge, e quello di ottenere un regolamento più consono ai principii che informarono la legge istessa, e meno soggetto all'influenza della *burocrazia*; la quale, anco agendo di buona fede, non può fare a meno di non lasciare la sua impronta nell'opera statale improvvidamente affidata.

In quanto agli organici poi, una legge dovrebbe stabilire che nessuna riforma potessero i Ministri in essi recare senza una precedente approvazione del Consiglio di Stato, adibito nella specie non come semplice corpo consulente, ma come autorità suprema, destinata a sorvegliare la stabilità di tutta la pubblica amministrazione.

Ma, a temperare sempre più l'arbitrio ministeriale, e soffocare le bieche opere della *burocrazia*, che vive ed ingigantisce nelle ombre, bisogna adottar presto una legge, che regoli la contabilità del Regno in modo semplice, razionale, e spedito. Fu già osservato come la legge

sulla contabilità generale dallo Stato non sia altro che una stupida copia della francese, avendo preso da questa tutto ciò che vi è era di complicato e pesante, e rifiutato tutto ciò che bastava a metter la luce in tanti insulsi congegnamenti. La nostra contabilità è fondata sul principio di diffidenza, e cerca ovviare a tutte le frodi, creando un' infinita serie di registri, scritture, moduli e riscontri, in cui gli affari si affogano, la luce si perde, e le frodi si possono compiere a man salva. In tal congerie di *libri*, di *registri*, di *elenchi*, di *riepiloghi*, di *dimostrazioni*, di *specchi e di note speciali, esplicative, descrittive, serali, decinali, mensili, e di quadri di classificazione, di sviluppamento, di situazione*, (son parole del Pagni) fra la turba degli impiegati, lanciati in questo laberinto, e aggirantivisi meccanicamente, senza coscienza e senza responsabilità del proprio operato, è impossibile che l' amministrazione proceda regolarmente, e che il Governo e il paese possono invigilarla e formarsi un concetto chiaro ed esatto del suo vero stato. Non diremo poi come una gran parte degl' introiti si sprechi in ispese di carte, e di stampe, che nessuno legge perchè non basta al certo la vita di un uomo a svolgere tutti quei registri, pei quali il più meschino affare deve inesorabilmente trascinarsi prima di venire condotto a compimento. Non diremo quanto costino allo Stato quelle torme d' impiegati che, impastoiandosi e sorvegliandosi a vicenda, crescono la confusione e gl' inciampi e finiscono col sottrarsi tutti ad ogni menoma responsabilità.

Nella nostra amministrazione si spendodono, in somma, le migliaia di lire per impedire le frodi dei soldi; e il bello poi si è che, invece d' impedire queste frodi, si rendono, con tanti congegnamenti ed artifizii, possibili ed impuni.

Il rimedio a tanto scompiglio è tuttavia assai facile; quantunque da piu anni s' invochi con quel successo, che sogliono avere presso noi le più necessarie ed utili riforme. Il sistema della scrittura a doppia partita, razionale ed esatto quant' altro mai e di origine tutta italiana, concordamente richiesto dalla voce autorevole della stampa e della tribuna, riconosciuto indispensabile dagli stessi Ministri, e incarnato anzi da questi in una proposta di legge, di cui ignoriamo finora la bontà ed il valore, potrebbe bastar solo a ritornare l' ordine e la luce nel caos della contabilità dello Stato.

VI

Colla riforma delle leggi e dei regolamenti deve proceder compagna la buona scelta degl'impiegati, da cui dipende la migliore o peggiore attuazione di quella. Gl'impiepiegati, considerati nel loro complesso e tenuto sempre conto delle onorevoli eccezioni, non si sono mostrati sempre pari alla gravità del servizio loro affidato, ed alla difficoltà delle circortanze, in cui spesse volte nel volgere di pochi anni ebbero a trovarsi. Lasciando stare la parte che in queste infelici prove è dovuta alla insulsaggine e alla confusione dei sistemi, al numero ed alla mutabilità degli individui, non bisogna dimenticare tuttavia il peccato di origine di una gran parte d'impiegati, che nelle circostanze peculiari, in cui versava il paese, trovarono nel Governo maggiore arrendevolezza e più largo favoritismo.

La maggior parte degl'impiegati attuali si può dividere in due grandi categorie: nell'una delle quali vanno annoverati tutti coloro che furono cresciuti nelle amministrazioni dei cessati governi, e nell'altra tutti quelli portati su dalla rivoluzione, o dal favore dei Ministri che a questa tennero immediatamente dietro. Nella prima categoria bisogna distinguere ancora coloro che vennero dal Piemonte, da quelli che erano stati educati nelle amministrazioni degli altri Stati della penisola. I primi, cresciuti nei sistemi che si vollero diffondere per tutto il Regno, furono creduti indispensabili in ogni parte della macchina amministrativa, che andava ad impiantarsi; e siccome il lor numero era proporzionatamente limitato ed i migliori non

si sentivano gran fatto inclinati ad abbandonare i posti ragguardevoli che già occupavano nelle loro provincie native, così fu giuoco forza spingere la turba degl'impiegati inferiori a promozioni rapide e spesso spesso favolose, e diffonderla quindi per tutti gli angoli d'Italia. Questi uomini, di scarsa intelligenza e quasi sempre poco adatti al grado che doveano occupare, ignari delle usanze dei paesi in cui venivano condotti e delle amministrazioni che vi doveano reggere o modificare, non sapevano recarvi altro che funeste preoccupazioni e quelle insulse abitudini *burocratiche*, dentro cui erano fin ai capelli invischiati.

Gl'impiegati, venuti poi dalle amministrazioni dei governi distrutti, (meno di alcuni che, adattatisi con solerzia e con amore ai novelli sistemi, riuscirono veramente buoni e perspicaci amministratori,) serbarono quasi sempre quelle tendenze arbitrarie, nelle quali erano stati educati, ed una invincibile avversione per ogni ordinamento novello, di cui alle volte doveano essere i principali esecutori.

Nel vortice della rivoluzione, infine, e nel succedersi di ministeri partigiani, spesso più desiderosi d'ingrossare le fila dei loro aderenti con larghi favori, che curanti della pubblica prosperità, si fecero strada nell'amministrazione, come è ben naturale il comprendere, uomini che spesso non aveano altro titolo che un servigio, ed era men male, reso alla patria nel lavoro delle cospirazioni o nel giorno della lotta, e più spesso ancora un turpe intrigo di setta or per essersi prostituiti agli uomini del potere, or per essersi atteggiati ad inconsulti tribuni a fine di strappare ai

Ministri, sotto la minaccia di un'opposizione scapigliata, un'offa qualunque alle loro affamate zanne.

A tutte queste cause radicali del male aggiungete l'arbitrio ministeriale senza confini, che promuove, distribuisce gl' incarichi e le sedi, distituisce senza criterio e senza equità; aggiungete il perpetuo mutar di leggi e di sistemi, che confonde e impaccia l' opera dei più esperti e dà a tutti gli ordinamenti un' aria di precarietà funesta al loro regolare sviluppo, ed avrete appena una pallida idea di quel vortice impetuoso, che, pari al turbine della seconda bolgia dantesca, aggira perpetuamente la macchina amministrativa dello Stato.

L'impiegato, tra le ingiustizie e l'instabilità in cui è posto, non à fede nè negli uomini nè nelle leggi, e perde quasi la coscienza del proprio dovere; il governo scapita di prestigio e di autorità in faccia ai suoi funzionarii stessi e al popolo tutto; e l'amministrazione si trascina a malincuore, stentata, confusa, maledetta da coloro che la spingono innanzi, e da quelli che ne risentono i malefici affetti.

Riformati i sistemi nel modo, che abbiamo poc' anzi veduto, bisogna rivolger seriamente l'attenzione a coloro, che devono attuarli. Per avere buoni impiegati è necessario badar dapprima ad una scrupulosa scelta; assicurar quindi la sorte dell' eletto contro i capricci e l' arbitrio de' suoi superiori; diffondere, in fine, per quanto è possibile, la responsabilità della amministrazione negli ordini inferiori, acciocchè torme intiere d' impiegati non avessero a muoversi meccanicamente come

schiere di automi, senza la coscienza e la dignità del proprio lavoro.

La buona scelta non può aver luogo che con un sistema serio ed efficace d' esperimenti,. regolati in modo costante ed uniforme a fine di bandire quanto è possibile ogni sorta di arbitrio e di favoritismo. Il Ministero ha creduto di poter conseguire questo importantissimo risultato, dividendo tutti gl'impiegati in due grandi categorie, addimandate, con parola non sappiamo se più felice dell' idea, di ordine e di concetto. Questa divisione, che nel fondo ci sembra assai ragionevole, e che potrebbe essere causa di migliori risultamenti, ove servisse a distinguire in modo più acconcio due ordini di funzionari affatto diversi fra loro, e non si limitasse a quel mero temperamnto gerarchico, a cui vollero ridurla i nostri governanti, potrà riuscire più utile a correggere gli errori fatti che ad inangurare un migliore avvenire. In effetti, se gli esami, prima conseguenza di questa riforma, fossero seriamente ed imparzialmente compiuti, si potrebbe in certo modo riparare al mal fatto, e avere un' idea adeguata dell' attitudine di coloro, della cui opera il Governo si è finora ciecamente giovato. Ma questa misura, utilissima per conoscere gli elementi che si hanno nell'amministrazione, ci sembra del tutto inefficace a produrre buoni frutti pel futuro; poichè, senza dividere sostanzialmente i due ordini amministrativi, pone all' uno una barriera insormontabile, e gli toglie quella speranza di progresso, che è sprone e conforto insieme ad ogni umano lavoro. La riforma migliore, secondo noi, dovrebbe consistere in tre capi: 1° nel

dividere sostanzialmente i due ordini di impiegati, così diversi tra loro per indole e per iscopo; 2° nello stabilire un analogo esperimento per potere entrare nell'uno o l'altro ordine; 3° nel serbare in entrambi questi ordini un rispettivo progresso gerarchico, che potesse essere ricompensa adeguata al merito ed al lavoro.

Ottenuti i buoni funzionari, si deve pensare ad assicurar le loro sorti dall'arbitrio dei ministri, che spesso con un tratto di pènna si credono nel diritto di gettare sul lastrico delle strade tanti poveri impiegati, senza pensare quante famiglie restano così prive di pane, e quanto dissesto e immoralità si diffonde nella pubblica amministrazione. Se il trasferire un impiegato da un luogo ad un altro, il promuoverlo, il destituirlo dipender deve unicamente dal potere dei ministri, riuscirà impossibile di por modo ai loro arbitrii, e la sorte dell'impiegato sarà sempre precaria ed incerta. Or non vi ha cosa più nociva al buon andamento di un'amministrazione che l'indecisione di coloro che devono condurla innanzi, e che, anco operando il bene, non sono sicuri di veder rispettati i loro diritti e le loro speranze. Questo stato, che è riuscito sinora funesto alla nostra amministrazione, disaffeziona l'impiegato dall'opera a cui attende, e da coloro nelle cui mani sono affidate le sue sorti: ed è per questo che non riesce tanto facile trovare appo noi un impiegato che si lodi dell'incarico che gli è dato e del governo da cui dipende.

Una legge rigorosa, contro le cui violazioni potrebbe sempre l'offeso ricorrere

innanzi il Consiglio di Stato, dovrebbe statuire che gl' impiegati di ordine inferiore non si potessero, se non rade volte, e per cause veramente eccezionali, trasferire da un luogo ad un altro; che le promozioni dovessero aver luogo solo per merito segnalato o per ordine d' anzianità, essendo tenuto il ministero ad ogni relativo decreto di promozione far precedere un rapporto, che indicasse per quale delle due cause sudette si fosse quella accordata, e potendo un tal rapporto restare ordinariamente segreto, salvo sempre ad esibirsi innanzi il Consiglio di Stato, tutte le volte che contro quell'atto ministeriale ivi si levassero reclami; e che, infine, le messe in disponibilità e le destituzioni potessero aver luogo raramente e soltanto in gravissime circostanze, da specificarsi con apposito rapporto, fatto nei modi di sopra spiegati, e sottoposto sempre, in caso di ricorso della parte interessata, al giudizio inappellabile del Consiglio di Stato.

L'ultima tra le misure, da noi poc' anzi additate pel miglioramento dell' amministrazione in quella parte che dagl' impiegati dipende, consiste nel ripartire con più equa misura la responsabilità dei loro atti, in guisa che questa non sia tutta caricata sulle spalle dei ministri o di chi da loro immediatamente dipende, e che gl' impiegati di ordine inferiore vi abbino pure la loro parte. Quest' ultima misura, oltre di essere assai ragionevole per sè stessa, è un corollario indispensabile di quella, che abbiamo invocata poco prima a fine di metter limite allo sconfinato arbitrio dei ministri; poichè giustizia vuole che di tanto si accresca la responsabilità

degl'impiegati inferiori, di quanto viene diminuito il potere dei capi sovr'essi.

In Prussia questo sistema di responsabilità, che parte dal primo grado gerarchico e scende insino all'estremo, è ingegnosamente disposto, e serve in modo meraviglioso ad accrescere solerzia e moralità in ogni ramo della pubblica amministrazione.

Ivi ogni capo di amministrazione è responsabile dell'incarico affidatogli, restando a suo peso la scelta e l'operato di coloro, che da lui immediatamente dipendono e che gli sono necessarî all'esercizio di quella funzione. In questo modo gl'impiegati subalterni sogliono essere scelti e sorvegliati dal capo, che ne è responsabile, con somma accuratezza; mentre essi, responsabili alla lor volta del buon andamento del servizio in faccia al loro capo immediato, vi attendono con maggior solerzia ed alacrità, sicchè l'amministrazione procede sempre ordinata, vigile e spedita.

La responsabilità degl'individui, però, deve essere in limiti ragionevoli circoscritta, e non si ha da lasciar loro la potestà del male sotto pretesto che la responsabilità morale ne sia guarentigia sufficiente. Nella nostra amministrazione si son dovuti lamentare in pochi anni non infrequenti atti d'immoralità, che hanno dolorosamente commosso il paese, e lasciato non pochi vuoti nelle casse dello Stato. Questi fatti, più che alla tristizia degli uomini, noi vogliamo attribuire alla stupidità delle leggi, che, potendo, non han saputo riparare alle più ovvie frodi. Le occasioni rendono facilmente l'uomo immorale; rendete ad un individuo possibile e

quasi impune la frode, e questa tentazione continua finirà col renderlo affatto dimentico de' suoi doveri. È una bella cosa senza dubbio supporre l'uomo superiore ad ogni bassa tendenza d'immoralità; ma si mostra però più esperto conoscitore dei cuori umani chi toglie agl'individui la possibilità del male.

Curioso è frattanto l'osservare come le nostre leggi, e precipuamente quella di contabilità, nell'atto stesso che s'informano ad un principio di diffidenza verso gl'impiegati, cercando di invigilarne con mille strani congegnamenti tutti i menomi atti, allargano stupidamente la mano e lasciano che ingenti somme s'accumulino nelle casse di un pubblico funzionario senza guarentigia alcuna, e senza vigilanza, o con una vigilanza così complicata ed insulsa che riesce peggio che nulla.

Quanto, invece, non era più accorto e più serio sotto il governo borbonico il servizio di quegli uffici, che aveano in loro potere il pubblico danaro, e specialmente delle tesorerie, sulle quali potevano senz'altro modellarsi tutte le altre del regno? Oltre la perpetua vigilanza, a cui quegli uffici erano soggetti, la frode ivi rendevasi affatto impossibile, non potendo mai nel capo di essi accumularsi tanto danaro che fosse gran fatto superiore alla cauzione da lui prestata; poichè la legge accortamente richiedeva, non solo una sufficiente cauzione, ma benanco il versamento periodico, a brevissimi tratti di tempo, delle somme incassate. Il versamento periodico e la cauzione erano le due guarentigie più solenni contro la semplice possibilità delle

frodi: il primo non faceva mai cumular grosse somme nelle mani del pubblico funzionario; la seconda toglieva poi la tentazione di sottrarre al governo fin quelle poche somme che si erano cumulate.

—o—

VII.

Con queste riforme amministrative, che noi invochiamo, due corpi, principalissimi nello Stato, dovrebbero crescere d' importanza e di autorità. La Gran Corte dei Conti ed il Consiglio di Stato sarebbero, secondo il modo nostro di vedere, chiamati a compiere negli ordini amministrativi del regno, uffizi della più alta importanza, dovendo l'una invigilare allo scrupoloso andamento dell' amministrazione, e l' altro mantenervi la maggiore stabilità possibile. Questi due corpi, in cui verrebbero seriamente personificate la vigilanza e l'autorità, che sono tante necessarie ad ogni amministrazione, e sopratutto alla nostra, dovrebbero però essere sopra novelle e più solide basi ricostituiti.

Il Consiglio di Stato non dovrebbe essere soltanto un semplice corpo consulente o giudiziario, ma una suprema autorità amministrativa, incaricata a mantenere intatta dai capricci ministeriali la forma data dal potere legislativo alla pubblica amministrazione e la sorte degl' impiegati, che hanno scrupolosamente adempiuto i loro doveri.

A tutte le attribuzioni, adunque, di cui trovasi oggi investito il Consiglio di Stato, dovrebbe aggiungersi quest' altra, che lo renderebbe nell' ordine amministrativo ciò che la Corte suprema è nell' ordine giudiziario. Come a questa incumbe l'obbligo di far rispettare le disposizioni delle leggi dalle autorità giudicanti, così a quello correr deve il debito di far rispettare le disposizioni delle leggi dalle autorità amministrative. L'una e l'altro, sedendo a capo di due

ordini principalissimi nello Stato, vegliar dovrebbero a mantenere in essi quel principio di uniformità e quel prestigio, che nasce dallo scrupuloso adempimento della legge.

Queste attribuzioni del Consiglio di Stato produrrebbero: 1° che nessuna riforma negli organici, per piccola che si voglia, potesse compiersi dai ministri senza che venisse prima discussa ed approvata dal Consiglio di Stato; 2° che contro ogni disposizione dei ministri o di altra autorità qualunque, che tendesse a modificare in modo alcuno le leggi, i regolamenti e gli organici esistenti, si potesse portar da chiunque ricorso al Consiglio di Stato, che dovrebbe, accertatosi della giustizia del ricorso, inesorabilmente distruggere l' illegale operato; 3° che di ogni promozione, destituzione, messa in disponibilità o in ritiro, si potesse portar ricorso innanzi al Consiglio di Stato, il quale, facendosi in tal caso esibire dal ministro il rapporto, che preceder e giustificare dovrebbe la disposizione contro cui si reclama, verrebbe a sanzionare o a distruggere l'opera del ministro.

Ned è a temersi che questo accrescimento di poteri nel Consiglio di Stato possa menomamente impacciare l'azione dei ministri o scemare la loro responsabilità. Il Consiglio di Stato, nei casi da noi poc' anzi enumerati, non usurpa alcun potere ai ministri, ma bada invece perchè questi non usurpino poteri che non hanno, e faccino impunemente strazio della legge. L'autorità del Consiglio di Stato, come noi la intendiamo, non cresce a scapito di quella dei ministri, ma tende soltanto a far che questa si muova

nei limiti, che la legge le accorda, e non trasmodi in arbitrio ed in capriccio.

Un Consiglio di Stato, in tal modo costituito, dovrebbe, quanto più è possibile, restare indipendente dall'influsso governativo, restringendosi nei limiti strettamente necessari il potere dei ministri su ciascun membro di quello. E qui giova osservare come il Consiglio di Stato non dovrebbe essere esclusivamente composto di persone elette dal potere esecutivo, ma dovrebbe comprendere inoltre tutti coloro, che occupano le più alte cariche nei vari ordini dello Stato. Ed in vero, oltre che ciò servirebbe a rendere sempre più autorevole e indipendente dal potere ministeriale il Consiglio di Stato, sarebbe una misura assai provvida e giusta, sembrandoci affatto irragionevole che in un corpo consulente non dovessero essere rappresentati gli ordini più autorevoli della nazione. In Prussia il Consiglio di Stato è composto, non solo da membri specialmente nominati, ma benanco dai più alti dignitarii del regno, come sarebbero i principi del sangue, i generali dei corpi di armata, i presidenti delle provincie, della Corte dei Conti e della Corte di Cassazione.

Il Consiglio di Stato in Italia dovrebbe costare di membri eletti, secondo le norme che una legge verrebbe a prescrivere al potere esecutivo cui si appartiene la scelta, e di membri che vi entrerebbero di diritto, come sarebbero i presidenti delle due Camere, quelli della Corte suprema e della Gran Corte dei Conti, un generale di armata e un ammiraglio, presi per ordine di anzianità o, meglio, scelti dal governo tra i più abili e i più reputati, i capi delle

più illustri accademie, e dei principali istituti scientifici, e simili altri.

Infine, nessuno dei membri eletti dovrebbe essere soggetto a destituzione, od a rimozione di sorta, sotto qualsiasi pretesto larvata, per semplice capriccio del potere che lo ha nominato; ma dovrebbe solo al Consiglio stesso serbarsi il diritto di espellere, anche dietro istanza del ministro, un componente qualunque dal suo seno.

La Gran Corte dei Conti sarebbe anch'essa chiamata a compiere nel nuovo ordinamento dello Stato servigi assai più importanti di quelli che, non ostante il suo poco solido assetto, ha saputo pur tuttavia rendere sinora.

È troppo ovvio l'osservare, e non franca al certo la pena di qui ripeterlo, come ad ottenere una buona Corte dei Conti faccia d'uopo che la scelta e la stabilità di ogni membro di essa siano, quanto è più possibile, sottratte all'arbitrio ministeriale, e accompagnate dalla guarentigia di una legge provvida e illuminata.

Se è bisogno supremo di una ben costituita società che il potere giudiziario sia affatto indipendente dagli altri poteri governativi, non è meno potente il bisogno di avere in una accurata amministrazione divise le due facoltà di chi opera e di chi ne invigila l'operato, essendo razionalmente assurdo lo sperare una sagace vigilanza, laddove chi l'esercita si possa trovare facilmente esposto alle ire di chi non vorrebbe essere sorvegliato. Il Consiglio di Stato adunque, e la Gran Corte dei Conti, poste a freno degli abusi ministeriali, dovrebbero essere interamente indipendenti dall'arbitrio dei ministri.

La riforma più sostanziale, che noi vorremmo veder compiuta nelle attribuzioni della Gran Corte dei Conti, consisterebbe nell' abolizione di ogni ingerenza preliminare della Corte stessa nelle spese dello Stato, e nella maggiore accuratezza dello esame e della censura finale.

Il visto che la Corte dei Conti, secondo l'attuale sistema, appone ad ogni mandato, complica in modo spaventoso gli ordegni dell'amministrazione, rendendone più ingarbugliata e meno seria la vigilanza, e pregiudica in certo modo il giudizio diffinitivo della Corte istessa, senza infrenare per altro l'arbitrio ministeriale, che è sempre libero di far a meno del visto e rimettersi al giudizio supremo del Parlamento. Per esercitare questa ingerenza preliminare, che nulla frutta di bene e che pregiudica anzi il buon esito della censura finale, si richiede un sistema complicatissimo di registri, e di ufficî, che dalla Corte dipendono, e che, invece di sorvegliare e rendere più efficace, impacciano e ritardano l' andamento della pubblica amministrazione.

La Corte dei Conti, spogliandosi da questo grave ed inutile fardello, compirebbe con più facilità e con maggior sicurezza il proprio compito, e nell'esame finale dei conti, che da tutti i gestori della cosa pubblica le verrebbero resi, il suo giudizio sarebbe tanto più imparziale e sicuro, quanto meno da alcun atto precedente si trovasse pregiudicato.

—o—

VIII.

Tracciate di già le norme razionali, secondo cui proceder dovrebbe la riforma della pubblica amministrazione, non crederemmo di aver pienamente compiuto il nostro debito, se non ci accingessimo ora a dimostrare in che modo si possano quelle tradurre nel campo della realità. A noi sembrò, e non a torto, biasimevole l' empirismo di certi nostri governanti, spregiatori superbi di ogni scientifica verità; ma non meno assurdo ci parve l'estremo opposto di altri, che si piacciono di correr dietro a vane teorie, e non si degnano mai di volger l'occhio al terreno, ove dovrebbero queste piantarsi ed allignare. Tra gli insulsi empiristi, e i fallaci vaneggiatori trovasi la via, che a noi fa bisogno tracciare per venire a capo di quella riforma, da cui l'amministrazione italiana può soltanto sperare credito, stabilità e vigore. Una tale riforma, come abbiamo avuto occasione di accennar in sul principio di questi studî, deve esser sorretta da quelle verità scientifiche, che sono il frutto di tutta l' esperienza passata, e guidata inoltre dallo studio delle circostanze peculiari del paese, senza cui ogni riforma, per quanto possa essere per sè stessa ragionevole e giusta, non potrà riuscir mai efficace ed opportuna.

Ora, per mostrar in che modo le idee da noi svolte nella parte razionale di questi studi, possano acconciamente attuarsi, non abbiamo che a passare a rassegna le principali amministrazioni dello Stato, ed osservare, secondo la diversa contingenza dei casi, come le norme da noi segnate

trovar potrebbero in quelle la loro pratica applicazione.

Non è con ciò nostro intendimento di percorrere tutti i diversi ordini della pubblica amministrazione, sia perchè questo ci menerebbe ad opera lunga e noiosa e affatto aliena dai nostri propositi, sia perchè in taluni di questi ordini, come sarebbero, a cagion di esempio, l' esercito e la marina, ci troveremmo giudici incompetenti; ma vogliamo limitare le nostre osservazioni a quattro rami principali dell' ordinamento dello Stato, vale a dire all' interno, all' istruzione pubblica, alla giustizia ed alla finanza, nei quali le riforme sono tanto più urgenti quanto dovrebbero essere più radicali ed inesorabili. Così, allo studio razionale accoppieremo l' esame pratico della nostra amministrazione; acciò si vegga sempre più come le nostre proposte non si sieno mai scostate da quel giusto mezzo, che è tra le bugiarde utopie ed il cieco empirismo.

Cominceremo dall' interno: ma, prima di scendere all' esame di ciò che bisogna fare nel nostro paese per ottenere un serio assetto di questa parte importantissima della pubblica amministrazione, ci pare opportuno d' intraprendere una breve esposizione dell'ordinamento interno di alcuni dei più culti e meglio costituiti Stati di Europa; acciocchè la riforma della nostra amministrazione non avesse a mancare dei lumi che dall'esperienza altrui si potrebbero facilmente ricavare.

Noi fermeremo la nostra attenzione sui soli governi della Francia, della Prussia e dell' Inghilterra, come quelli che per molti riguardi meritano di essere, più che al-

tri, studiati e, per quanto comporta l'indole diversa dei popoli, accortamente seguiti.

Dell' ordinamento interno della Francia non occorre dir altro se non che esso, su per giù, è sostanzialmente simile al nostro, meno di alcune parti secondarie, appo noi non sappiamo con quanto criterio modificate, e sulle quali avremo meglio il destro d' intrattenerci in appresso.

L' ordinamento prussiano è affatto originale, e merita di essere conosciuto; avvegnachè risolva, quantunque non sempre felicemente, l' arduo problema di conciliare l'unità energica dello Stato con la maggiore autonomia delle sue singole parti. La Prussia, costituitasi a poco a poco per successive conquiste ed ingrandimenti, volle rispettare scrupolosamente le leggi e le usanze locali nell'atto istesso che, con meravigliosa tenacità, stringeva le varie parti in un tutto armonico e compatto, e gettava le basi, non solo della potenza prussiana, ma dell' unità germanica.

In Prussia lo Stato si divide in *provincie;* la *provincia* in *distretti di reggenza;* il *distretto di reggenza* in *circoli;* e il *circolo* finalmente in *comuni* (1).

La *provincia*, che ha molta somiglianza con ciò che in Italia chiamiamo regione, può considerarsi come un piccolo Stato a parte, il quale regola tutti gli affari propri di qualunque natura si sieno con la massima indipendenza e senza turbare me-

(1) Di questi ragguagli sull'amministrazione prussiana siam debitori ai begli studi di Carlo Hillebrand, pubblicati nei *Debats*.

nomamente l' assetto generale di tutto il paese. A capo di ogni *provincia* sta un presidente, scelto fra i proprietari del luogo, i quali abbino subito gli esami che la legge indispensabilmente richiede per tutti coloro che aspirano alla carriera tanto giudiziaria, quanto amministrativa. Il presidente, come quello che per la sua provincia riunisce in sè tutti i poteri che il Consiglio dei ministri riunisce per l' intera nazione, non dipende dal ministro dell' interno, ma da tutto il ministero.

L' autorità del presidente è temperata dall'assemblea degli Stati, sorta di camera elettiva, che ha poteri molto estesi, e puossi considerare non solo come un corpo amministrativo indipendente, ma benanco come un corpo politico con voto consultivo. Il presidente della *provincia* esercita in faccia agli Stati la parte stessa che il Consiglio dei ministri compie in faccia al Parlamento nazionale; ed apre, quindi, e chiude in nome del re le assemblee provinciali, presenta loro le proposte di legge ed i documenti necessari alla discussione, ma non interviene nelle deliberazioni. La presidenza dell'assemblea è affidata ad un *maresciallo*, eletto dal sovrano nel seno stesso di quella.

La *provincia* si divide in *distretti di reggenza*, che sono molto somiglianti alle nostre provincie, e vengono amministrati da un *consiglio di reggenza*. Questo consiglio costa di varie sezioni, come sarebbero l'interno, l' istruzione, la finanza, e simili altre; e rappresenta nell'ambito della propria giurisdizione quel che il ministero in grande rappresenta rimpetto a tutto il paese. A capo del *consiglio di reggenza* sta un pre-

sidente, che è tanto dissimile dai nostri prefetti, quanto il *consiglio di reggenza* è dissimile dai nostri consigli di prefettura. Il presidente del *consiglio di reggenza* partisce gli affari tra i vari consiglieri, ma deve sottostare alle deliberazioni della maggioranza, e solo può opporvi un semplice voto sospensivo. Il consiglio, invece, è quello che discute ed approva, e che muove veramente tutta la macchina amministrativa del distretto. Ogni sezione del consiglio matura prima gli affari nel suo seno, e nomina quindi un relatore per rapportarli all'intero consiglio, a cui si aspetta il giudizio diffinitivo.

Il *distretto* non costituisce una persona legale, per cui non ha bilancio da discutere e patrimonio da amministrare; e sotto questo riguardo può assimilarsi ai nostri circondari. È questa la ragione per cui accanto al *consiglio di reggenza*, nominato dal re, non trovasi costituito alcun corpo elettivo, e spetta solo agli *stati delle provincie* d'invigilare l'operato della prima autorità amministrativa del distretto.

Il *distretto* si compone di *circoli*, che hanno le loro assemblee elettive, ed il loro capo esecutivo detto *landrath;* scelto dal re tra quelli che vengono proposti dagli *stati del circolo*. Il *landrath*, che è quasi sempre un ragguardevole proprietario del luogo, riconosce il suo mandato dal popolo e dal sovrano, ed è l'esecutore di tutte le deliberazioni dell'assemblea del *circolo*. Egli è aiutato da un segretario, nominato dal re, e da due *deputati* del *circolo*, la cui nomina, spettante agli *stati del circolo*, deve essere approvata dal *consi-*

glio di *reggenza*. Questi deputati possono surrogare il *landrath*, in caso di morte o di altra circostanza che gli impedisca l'esercizio delle funzioni a lui affidate. Le attribuzioni degli *stati dei circoli* sono molte, e più estese forse di quelle dei nostri consigli provinciali, ai quali essi nella massima parte si avvicinano.

In questo rapido cenno dell'ordinamento amministrativo della Prussia, noi non abbiamo avuto campo di scendere ad alcuna riflessione speciale, e di porgere ai lettori un discreto svolgimento dello schema così nudamente tracciato. Non possiamo, però, porre fine al presente esame senza aggiungervi qualche osservazione generale, che serva a maggior chiarimento di quello che abbiamo detto finora, ed a sostegno delle applicazioni che potremo per avventura in seguito dedurne.

Benchè l'ordinamento interno della Prussia proceda generalmente su quelle basi che abbiam veduto, non viene pur tuttavia uniformemente applicato per ogni provincia del regno, essendo spesso più o meno modificato da varie istituzioni locali, che la tradizione consacra e il governo religiosamente rispetta. Queste mille disparità, che non è si facile avvicinare all'ordinamento generale, e che non si possono comprendere senza un minuzioso ed ingrato studio di tutta l'amministrazione prussiana, non turbano un momento l'equilibrio generale dello Stato, che sovra esse meravigliosamente riposa. La Prussia ha saputo conciliare in un modo assai tenace, perchè creato dalla lenta opera dei secoli, la maggiore autonomia delle sue parti con la vigorosa unità di tutto il paese. Ivi, le *pro-*

vincie, i *distretti*, i *circoli* ed alle volte *i commi*, ivi i funzionari e le assemblee locali hanno poteri estesissimi, e affatto indipendenti dalla tutela dell' autorità centrale; ma il governo a sua volta ha una mano di ferro, con cui tanti diversi congegnamenti muove, armonizza ed infrena. Nella Prussia non troviamo l'assorbimento francese, per cui nulla s' intraprende nelle varie località se prima non ne sia venuta la spinta dal potere centrale; non troviamo nemmeno la larga libertà inglese, che rende quasi il governo straniero all'amministrazione locale. L'autonomia delle provincie vi è piena ed assoluta, ma in pari tempo saldamente disciplinata dal governo.

Le assemblee locali sono in Prussia quel che vi ha di peggio ordinato, e sentono ancora di quelle usanze feudali, di cui il Governo di Berlino non ha saputo ancora interamente spogliarsi. Gli stati, tanto delle *provincie* quanto dei *circoli*, non rappresentano tutto il popolo, ma talune classi, come nobili, proprietarii ecc.; sicchè si osserva in quel paese una stranezza veramente curiosa, cioè che, laddove la camera dei deputati rappresenta tutta la nazione, le assemblee locali non rappresentano che certe classi solamente. Però, per quanto strano si voglia considerare quest' ordinamento, esso non ha dato sinora cattivi frutti, forse perchè ha impedito che entrassero negli stati quelle turbe di mediocrità o peggio, che sono la peste di tutte le assemblee locali.

Quello, su cui principalmente bisogna poi fissare l' attenzione, è il modo come

sono costituite le autorità esecutive delle varie parti, in cui si divide e suddivide tutta la monarchia prussiana. Queste autorità sono perfettamente modellate sul ministero, riunendo nelle loro mani tutti i rami della amministrazione del luogo, come il ministero riunisce quelli di tutta la nazione; e ciò per la semplicissima ragione che, costituendo le varie parti della monarchia per gli affari propri tanti piccoli stati, necessità richiedeva che ordinati fossero come è lo stato in grande. In fatti, tanto nel governo centrale, quanto nei locali il sistema dei collegi prevale a quello della divisione per ufficii; sicchè i poteri risiedono nell'intero corpo, e non sono ripartiti fra diversi individui, che operano senz'accordo, e spesso spesso senza relazione tra loro.

Questo sistema ha il grande vantaggio d'imprimere unica direzione a tutti i rami della cosa pubblica, senza far dipendere l'andamento degli affari dall'opera di un solo, ma coll'affidarlo ai giudizii di un intero collegio, maturati prima dal lavoro parziale delle svariate sezioni. In tal modo la partizione del lavoro non toglie nulla all'unità della direzione, e si vede sempre dominare il principio, a cui tutto s'informa l'ordinamento dello stato prussiano, della maggiore varietà nel seno della più vigorosa armonia.

Tuttavia i pregi di questo sistema sarebbero potentemente bilanciati dalla lentezza, che ne dovrebbe essere l'inevitabile risultamento, se i larghi poteri, di cui godono questi collegi locali, e la esemplare operosità dell'impiegato prussiano non vi ponessero un efficace riparo.

L'ordinamento interno dell' Inghilterra è meno complicato del prussiano, ma non meno artificiosamente congegnato per una curiosa mescolanza di libere istituzioni e di odiosi privilegi, che una splendida tradizione tenacemente conserva. Lo Stato in Inghilterra si divide in *contee* ed in *parrocchie*, che hanno la più completa autonomia, e provvedono liberamente a tutto ciò che riguarda la loro interna amministrazione. La *contea*, che potrebbe paragonarsi alla nostra provincia, è investita di larghissime attribuzioni; e basta dire che sono in sua mano la polizia, la giustizia, le prigioni, le milizie ed infiniti altri poteri secondari. La *parrocchia*, specie di ente civile e religioso insieme, gode pure di molta libertà ed autonomia, ed attende a regolare pienamente tutti gli affari locali, che hanno relazione con la sua doppia natura.

Il capo della *contea* è nominato a vita dal sovrano fra i più notevoli personaggi del luogo, ed esercita gratuitamente le sue funzioni. Ma, tanto nella *contea* quanto nella *parrocchia*, hanno una parte principalissima i giudici di pace, sorta di magistrati e di amministratori nello stesso tempo, eletti esclusivamente nell' ordine dei proprietari, ed esercenti anch'essi gratuitamente il loro ufficio.

Il *consiglio della contea* si compone di soli giudici di pace, i quali vi entrano, dietro nomina del sovrano, in virtù del diritto che la sola qualità di proprietari loro conferisce. Questo consiglio, nella cui composizione il popolo non ha la menoma parte, e che costituisce il monopolio di una sola classe privilegiata, è la istituzione più aristocratica che esista in Inghil-

terra, e la più soggetta insieme all'arbitrio governativo. In effetti, il *consiglio di contea* non ha a lato, come la Camera dei Lordi, un'assemblea elettiva, che ne bilancia l'influenza; e la nomina de' suoi membri, spettando unicamente al governo, diviene spesso un'arma efficace in mano dei partiti, che si succedono al potere.

Più equa, invece, e più conforme ai principii dell'odierna civiltà è la costituzione dei *consigli di amministrazione*, composti per due terze parti di membri elettivi, e per una terza parte dei giudici di pace del distretto, che vi entrano di diritto. In tal modo la parte eletta è sempre numericamente superiore alla classe privilegiata; ma la presenza di questa giova a mantenere nel seno di quei locali consessi un buon numero d'intelligenze superiori, che sarebbe difficile di ottenere altrimenti.

Da questo breve cenno dell'ordinamento inglese è facile vedere come molte istituzioni di quel paese, e precipuamente i corpi rappresentativi locali, non rispondano gran fatto ai suggerimenti della scienza ed ai bisogni del progresso, ma come il sistema di libertà, il quale tutte le informa e dirige, temperi i vizi di quelle istituzioni, e dia allo Stato un assetto semplice e veramente meraviglioso. In *Inghilterra*, ben osservava a questo proposito il Mill, *è stata sempre maggiore libertà e peggiore organamento, dove che negli altri paesi riscontrasi migliore organamento e minore libertà* (1).

Esposto sin qui, con quella rapidità che abbiamo potuta maggiore, il modo come

(1) Gov. rappr. Cap. XV.

due dei più culti stati di Europa hanno creduto bene di disporre l' interna loro amministrazione, ci sembra oramai tempo di venire a qualche pratica applicazione, e vedere quale ammaestramento possiamo noi da quegli esempi ricavare in ordine alla riforma, di che ci stiamo occupando.

In una parte di questi studi ci si porse il destro di osservare come il nostro ordinamento interno, serbando sempre quell'impronta originale, che nasce dal rispetto, non fanatico, ma coscienzioso, delle patrie usanze, potesse avvantaggiarsi dei frutti dell' altrui esperienza, imitando coi debiti temperamenti, or la uniformità dell' amministrazione francese, or la varietà della prussiana, or la libertà della brittanica.

Questa asserzione, che mostra di voler accozzare con troppa facilità cose tra loro assai disparate e difformi, merita di essere ora più pacatamente svolta e dimostrata, acciocchè si vegga che essa non è compata in aria, come forse può a taluno a prima vista sembrare.

Dalla Francia noi possiamo imitare il modo regolare, uniforme, e rispondente in tutto alla civiltà dei tempi, secondo il quale sono costituiti i corpi rappresentativi delle varie parti, in cui è divisa e suddivisa quella nazione. Ivi, meno di certe restrizioni che la rigida tutela del secondo impero ha creduto bene di apportarvi, le assemblee secondarie non formano il privilegio esclusivo di nessuna classe, e sono regolate, secondochè dovrebbero essere in ogni paese civile, da quei principii stessi,

a cui s' informa la nazionale rappresentanza.

Dalla Prussia abbiamo ad apprendere il modo come la maggiore autonomia locale, che ivi spesso discende fino alle moltiplici differenza, possa essere conservata nel seno della più compatta ed efficace unità. Abbiamo ad apprendere come il potere esecutivo locale debba modellarsi sul centrale, e come, colla divisione del lavoro, necessaria al migliore e più semplice andamento degli affari, possa serbare quell' armonica direzione, che dà unità, ordine e vigore a tutta la macchina amministrativa; e ciò senza adottare interamente e ciecamente quel sistema collegiale, la cui lentezza non sarebbe al certo in Italia compensata dalle fortunate circostanze, che la rendono in Prussia pressochè inavvertita.

Dall'Inghilterra infine dobbiamo imparare quel sistema di libertà, per cui il governo, ristretto nei suoi più ragionevoli confini, lascia che le altre sociali istituzioni e i corpi amministrativi secondari attendano, senza pressione e senza tutela, al completo loro svolgimento.

——

IX.

L'ordinamento interno del nostro paese dovrebbe, secondo noi, procedere in questo modo. Serbandosi la divisione dello Stato in provincie ed in comuni, avrebbero a togliersi di mezzo i circondari; suddivisione del tutto inutile, e che non raggiunge gran fatto lo scopo, per cui venne creata. Invece dei circondari, vedremmo con più profitto costituirsi i consorzi dei piccoli comuni, specialmente rurali, che per la lor poca vitalità sarebbero condannati ad una perpetua impotenza, salvo che non volessero sagrificare la propria autonomia nel seno di un comune più vasto, e più adatto a reggersi da sè. Il circondario è più un espediente amministrativo, poco felice per altro, che un acconcio sussidio a quei comuni, che non trovano nella loro esistenza condizioni sufficienti di vita e di progresso. In effetti, il circondario, o comprende nel suo seno comuni vasti e popolosi, e allora non ha ragione di esistere, bastando ciascuno di questi a svolgere acconciamente la propria floridezza; o abbracia in tutto o in parte comuni piccoli e privi dei necessari elementi di esistenza, ed allora l'opera sua riesce non meno inutile, perchè non serve a collegare le varie forze di quelli a fine di renderle più compatte e più efficaci.

Il circondario nuoce anzi ai veri bisogni dei piccoli comuni, creando un'inutile barriera tra loro e l'autorità provinciale, da cui per mille capi dipendono. Il sotto-prefetto, posto fra il sindaco ed il prefetto, non serve quasi sempre che a trasmettere le carte del primo al secondo,

accompagnandole alle volte con qualche osservazione, che non è spesso la meglio ispirata e la più imparziale che si possa desiderare, e facendole per soprassello dormire le buone settimane e i mesi negli scrigni del proprio ufficio. Che cosa possono guadagnare i comuni in questo intermediario impotente, il quale rompe le loro relazioni col capo della provincia, e fa che i costui provvedimenti arrivino tardi, e quasi sempre inopportuni?

Gli sconci di questo ordinamento sono poi in Italia più sensibili che altrove, perchè la piccolezza di molte nostre provincie rende l' azione delle prefetture così immediata e vicina, che è una vera stupidità il volerla interrompere e complicare con quegli insulsi intermediari. Che diremo poi di certe provincie, la cui struttura rende a molti municipî più facile la comunicazione col capo luogo della provincia, anzichè con quello del circondario da cui dipendono? E non abbiamo forse nella provincia di Messina paesi, i cui cittadini per recarsi al capo luogo del circondario devono passare prima pel capo luogo della provincia?

I Francesi si accorsero come il circondario era affatto inutile a collegare i piccoli comuni, che aveano nel loro seno scarsi elementi di vita, ma lo ritennero come parte necessaria alle funzioni amministrative dello Stato; e, sempre feraci nel sistema di complicazione, con che hanno tenacemente costituito *l'accentramento* governativo del loro paese, pensarono di conseguire lo scopo a cui non bastavano i circondari, colla creazione dei *consigli cantonali.* L' articolo 77 della costituzione del

1848 stabiliva i *cantoni* ed i *consigli cantonali*, del cui ordinamento stavasi elaborando la legge; quando il rapido tramonto di quell' effimera repubblica ruppe il corso a tutti gli studi fatti, e dei *consigli cantonali* non si tenne più motto nella costituzione del 1852. Il principale intento di questi *consigli cantonali*, secondo che *Odilon Barrot* riferiva all'assemblea legislativa, era quello di *rimediare, per quanto era possibile, all' eccessivo frazionamento dei comuni rurali senza distruggere punto la loro individualità.* (1)

Meglio che coi *consigli cantonali* si potrebbe, secondo noi, raggiungere quest'intento colla benefica istituzione dei consorzi comunali. Il *consiglio cantonale*, creando tra l'autorità provinciale e comunale un ordine intermediario ed uniforme, assoggetterebbe, non solo i piccoli, ma anco i grandi comuni ad una tutela, che se è benefica pei primi, riesce affatto pesante ed inutile pei secondi.

Il sistema dei consorzi, invece, potendosi applicare in certi comuni ed in certi altri no, porta la sua azione benefica colà soltanto ove il bisogno la esige, e non si impone dispoticamente ove la sua tutela non è per nulla necessaria.

A fine di regolare degnamente questa utilissima istituzione la legge deve stabilire che il consorzio sia facoltativo per tutti i comuni, i quali superano una data cifra di popolazione, obbligatorio per tutti quegli altri che non arrivano alla detta cifra, dovendosene di questi associare tanti che bastino

(1) Vivien, Études admin. t. 2. titre 1. ch. 3.

per lo meno a raggiungere quel numero di popolazione, che è necessaria ad un comune per essere dispensato dall' obbligo del consorzio.

Il consorzio facultativo dovrebbe essere costituito dal libero voto dei comuni che si volessero associare, senza intervento alcuno di autorità superiore; il consorzio obbligatorio dovrebbe essere regolato dalla deputazione provinciale, intesi prima i voti dei comuni da aggregarsi, e tenuto conto della maggiore armonia d' interessi, che potrebbe consigliare piuttosto un vincolo che un altro.

Gli affari del consorzio sarebbero affidati ad un consiglio, composto dai delegati che sceglierebbe ogni consiglio comunale nel suo seno giusta il numero dalla legge fissato in proporzione della rispettiva popolazione, e convocantesi a turno nei vari comuni ascritti al consorzio. L' esecuzione delle deliberazioni del consiglio del consorzio dovrebbe essere affidata, secondo i casi, ora ad una giunta che esso eligerebbe nel suo seno, or ai sindaci dei rispettivi municipi.

In questo modo si torrebbero di mezzo i circondari, inutili ordegni di una complicata macchina amministrativa, e si stringerebbero i comuni in un vincolo vigoroso e fecondo, senza creare tra loro e le provincie alcun altro ente, che si venisse ad imporre a quei comuni che non ne avessero bisogno.

Sulle assemblee rappresentative del comune e della provincia non abbiamo che osservare, essendo appo noi la loro costituzione saggiamente informata, siccome in

Francia, a quei principii stessi, su cui riposa la rappresentanza della nazione.

Solo fa d' uopo che esse sieno sottratte alla esorbitante tutela dell' autorità centrale, ed investite di quelle più estese attribuzioni, che abbiamo altrove enumerate, e di cui le troviamo dotate nella Prussia e nell' Inghilterra (1).

In questa guisa, imitando accortamente ciò che in ordine alle rappresentanze locali ci offrono di meglio quelle tre potenti ed illustri nazioni, faremmo opera rispondente non solo agli insegnamenti più solenni della scienza, ma conforme in tutto alle tradizioni della nostra patria; la quale, ripugnando da ogni monopolio di classe nelle assemblee elettive, non può imitare il modo come sono costituite in Prussia ed in Inghilterra le rappresentanze provinciali e comunali, e sparsa di tanti centri pieni di energia e di vita, deve rifuggire da quel sistema di assorbimento, che domina tenacemente nello impero francese.

La più radicale riforma, che bisogna compiere nel nostro ordinamento provinciale

(1) Tra le nuove attribuzioni, di che noi vorremmo vedere investite le autorità locali, ci sembrò già la più importante e radicale quella riguardante la polizia. Eppure, troviamo una tale riforma propugnata da uno scrittore francese, non ostante che sia uno dei più caldi partigiani del sistema di *accentramento* esistente nel suo paese.

Ecco le parole di lui: « Esso (l' accentramento) gua-
« dagnerebbe ugualmente in importanza ciò che potreb-
« be perdere in potenza esecutiva, se la polizia attiva
« fosse lasciata in più larga misura ai poteri locali. È a
« questi principalmente che essa dev' essere devoluta. È
« necessario che sia esercitata da vicino, da coloro che
« conoscono gl'individui, che sono al corrente dei biso-
« gni, e che, sempre presenti, non mancano ad alcuna
« necessità, per quanto imprevista si voglia. »—VIVIEN, op. cit. T. 1 Titre 2. ch. 1.

e comunale, toccar deve il potere esecutivo della provincia, nel quale sembra che le nostre leggi abbino a bella posta accumulato tutto ciò che di peggio ci offrivano i vicini di oltralpi.

Nell' ordinamento del potere esecutivo locale si è il principio della divisione del lavoro esagerato appo noi sin a tal segno da perdersi interamente quell' armonia e quell' unità di direzione, che è tanto necessaria al buon andamento dei pubblici affari. Si è già sagacemente osservato da vari scrittori come il nostro prefetto non ha che un' autorità il più delle volte nominale sui principali rami dell' amministrazione della provincia; mentre poi tutta la responsabilità dell' operato degli altri funzionari, che dirigono effettivamente quei rami con un'indipendenza quasi assoluta, viene ingiustamente caricata nelle spalle del povero prefetto. La sicurezza pubblica, l'istruzione, la milizia, l'amministrazione finanziaria, le poste, sono in potere di diversi funzionari, tanto estranei tra loro, quanto indipendenti dal capo supremo della provincia. Il quale, a dir vero, più che rappresentante del governo nella direzione degli affari locali, puossi meglio considerare come un semplice presidente di quel potere esecutivo, che è incaricato di eseguire le deliberazioni del consiglio provinciale.

Questa ibrida condizione, a cui le nostre leggi ridussero il prefetto, lo rende impotente al bene ovunque egli si sforzi di portare l' opera sua: spogliato da un canto dalle attribuzioni, che a lui competerebbero come rappresentante del gover-

no, non trova dall' altro nel seno della rappresentanza provinciale un'autorità ed un' influenza sufficiente, poichè basta la qualità che egli riveste ed il potere in nome di cui l' esercita, per rendere i suoi consigli quasi sempre sospetti ai rappresentanti del popolo.

Non è così che i governi più illuminati e civili hanno pensato di costituire la suprema autorità esecutiva della provincia. Il principio, che altrove ha regolato questa parte importantissima dell'interno ordinamento, è stato sempre quello di considerare l' autorità esecutiva locale, siccome un' emanazione diretta e completa del potere esecutivo centrale, in quella guisa stessa che le assemblee provinciali e comunali debbano essere un' emanazione diretta di quel potere stesso, che ha dato origine all' assemblea nazionale. L' autorità esecutiva della provincia deve necessariamente rappresentare nell' ambito della sua giurisdizione ciò che il ministero rappresenta in faccia a tutto il paese; sicchè ad essa devono metter capo tutti i rami dell'amministrazione locale, appunto come tutti gli affari dello Stato in mano del consiglio ministeriale si concentrano.

Questo principio trovò la sua applicazione nel sistema collegiale, che ha vigore in Prussia, non meno che in quello individuale dominante in Francia. Come nella prima i *consigli di reggenza* compiono per la provincia la missione stessa che il ministero esercita per lo Stato, così nella seconda il prefetto riunisce in sua mano, e pel limite del suo dipartimento, tutti i poteri che il governo esercita rimpetto alla nazione.

Che cosa, invece, abbiamo fatto noi in Italia? Sconoscendo o male applicando il principio, che la ragione e l'esperienza altrui ci consigliavano concordamente di adottare, abbiamo impiastricciato un sistema, che apparentemente s' informa al francese, ma sostanzialmente n' è tanto discosto quanto dal prussiano, o da qualunque altro che più ci sembra dai nostri ordinamenti alieno.

I nostri legislatori, ripudiando il sistema collegiale, credettero più acconcio di porre a capo della provincia un individuo soltanto; ma poi non ebbero il coraggio di accettare tutte le conseguenze che dal sistema adottato inesorabilmente doveano derivare; e temendo di concentrare nelle mani di un solo la direzione di tutti i rami della pubblica amministrazione, cominciarono a fargli attorno tale opera di demolizione che lo lasciarono solo, impotente in mezzo a tanti altri funzionari arricchitisi delle sue spoglie, e non per altro così alto collocato che per coprire coll' ombra della propria responsabilità il loro operato.

Era questo il principale di quei temperamenti, che i nostri governanti credettero bene di apportare all'ordinamento francese nella stupida imitazione, con cui appo noi lo trapiantarono, e sui quali il lettore potrà farsi oramai un criterio più adeguato ed esatto.

Non vogliamo con ciò sostenere che sarebbe stata cosa per noi assai proficua l' adozione del sistema francese; nè tampoco che l' ordinamento collegiale avrebbe potuto produrre nel nostro paese frutti egualmente buoni che in Prussia. Ma non crediamo però che questi due sistemi sia-

no il pronunziato estremo della scienza, e che tra loro non possa sorgerne un terzo; il quale, tenendosi egualmente discosto dal rigoroso individualismo francese e dalle collegiali lentezze prussiane, non sia meglio nel caso di rispondere ai bisogni del nostro paese.

Questo sistema, di cui noi stimiamo incalcolabili i vantaggi, e sul quale vorremmo quindi attirare tutta l' attenzione del lettore, discende direttamente dal principio che il potere esecutivo locale deve rappresentare completamente il centrale, ed essere in faccia alla provincia nè più nè meno di quello che quest' ultimo è in faccia alla nazione. Siffatta rappresentanza però non deve essere posta tutta quanta in mano di un solo, non frantumata fra molti, che non hanno tra loro legame e relazione di sorta, nè tampoco affidata all'opera collettiva di un intero collegio. In ciascuno di questi sistemi or viene lesa la legge della divisione del lavoro, or quella dell' armonia della direzione: principii entrambi, da cui dovrebbe inesorabilmente muovere ogni costituzione di qualsiasi potere esecutivo. Nel conciliare questi due principî sta dunque posta la vera risoluzione del problema, che non è punto ardua nè nuova, poichè l' ordinamento del potere esecutivo centrale, ossia del consiglio dei ministri ce ne offre già la possibile applicazione; ed a noi non resta altro a fare che imitar questo sistema nella costituzione dei poteri esecutivi provinciali. Nel consiglio dei ministri, la divisione del lavoro è completa, in quanto che ciascun ministro attende ad un ramo soltanto della pubblica amministrazione; ma con ciò

non è punto turbata l'unità della direzione generale, essendo tutti i ministri solidali tra loro e armonicamente stretti attorno ad una mente, che li muove come un sol uomo e rende comuni i propositi e la responsabilità.

Il potere esecutivo della provincia dovrebbe, secondo noi, concentrarsi in mano di un prefetto e di un consiglio di prefettura, composto di tre e qualche volta di quattro membri; consiglio che non avrebbe con quello che attualmente esiste, altro di comune che il nome, e che meglio potrebbe paragonarsi al consiglio di reggenza delle provincie prussiane, se ne togli l' operato collegiale che in quest' ultimo prevale. Il consiglio di prefettura col suo prefetto risponderebbe nè più nè meno che al consiglio dei ministri col suo presidente: tra i membri dell' uno sarebbe diviso il lavoro siccome tra i membri dell' altro; mentre il prefetto manterrebbe tra i primi quell'unità di direzione che ai secondi viene dal presidente del consiglio.

I consiglieri di prefettura dovrebbero dividersi tra loro i diversi rami dell' amministrazione locale, come sarebbero l' interno, la sicurezza pubblica, l' istruzione, i lavori pubblici, la direzione del demanio e delle tasse, le poste ecc. e attendere ciascuno allo incarico assunto da sè solo, e sotto il peso della propria responsabilità. Negli affari più gravi poi potrebbe riunirsi l' intero consiglio e deliberare in comune, appunto come suole fare in alcuni casi il consiglio dei ministri. Il prefetto, in quella guisa stessa che il presidente del ministero, potrebbe assumere pure una parte dell' amministrazione, che dovrebbe es-

sere quasi sempre la più importante, come l'interno, la sicurezza pubblica, o simile altra.

Il consiglio di prefettura con il suo capo, riunendo in sè tutti i rami della pubblica azienda, non dovrebbe dipendere dal ministro dell'interno, ma da tutto il ministero; sicchè ciascun consigliere verrebbe ad essere in corrispondenza diretta con quei ministri, a cui mettono capo gli affari da lui nella rispettiva provincia diretti.

I benefici risultati, di cui potrebbe esser capace quest'ordinamento, così semplice e così ragionevole insieme, a noi sembrano infiniti. In esso avremmo la divisione del lavoro, non esagerata sino al segno da rompere ogni legame tra i diversi amministratori della cosa pubblica, ma più che bastevole al buon e sollecito andamento degli affari. E se la divisione del lavoro, qual esiste in grembo al ministero, è stata reputata sufficiente alla buona direzione di quell'immensa congerie di affari, che nelle mani di esso vengono da tutte le parti dello Stato a concentrarsi, con più ragione deve stimarsi una siffatta divisione bastevole a dirigere gli affari di una provincia sola.

Colla partizione del lavoro il nostro ordinamento conserva l'unità della direzione, senz'affidarla però tutta quanta all'arbitrio di un solo o al giudizio collettivo di molti; col concentrare poi la direzione degli affari provinciali in mano del prefetto e del suo consiglio, costituisce un serio potere esecutivo locale, e crea sovra solide basi la vera autonomia della provincia. In effetti, pel sistema attualmente in vigo-

re, i diversi capi, nelle cui mani è divisa la direzione delle varie parti dell' amministrazione provinciale, non hanno nè tra loro, nè colla suprema autorità della provincia alcuno effettivo legame, e di tutto corrispondono direttamente col ministero, che deesi considerare come l'unico centro assorbitore di tutta l' amministrazione del paese. All' opposto, secondo il nostro ordinamento, tutta l' amministrazione della provincia metterebbe immediatamente capo ad una suprema autorità locale, in modo che tra il potere centrale e le diverse parti dello Stato si vedessero seriamente costituiti quei centri secondari, i quali, mentre dànno impulso efficacissimo alla macchina amministrativa locale, rendono più semplice, più ordinato e più energico il còmpito generale del governo.

L'ordinamento che noi proponiamo, concentrando in mano dei consiglieri di prefettura le parti più importanti dell'amministrazione provinciale, rende affatto inutile un gran numero di direttori e di uffici, da cui quelle parti esclusivamente dipendono. Il direttore del demanio e delle tasse, il direttore delle poste, il questore, il provveditore degli studi e simili altri impiegati, preposti ai diversi rami della amministrazione locale, non avrebbero più alcuna ragione di esistere, poichè le loro funzioni sarebbero assunte dai vari consiglieri di prefettura, e compiute con quella solerzia, che nasce dal lavoro individuale, e con quella unità di mire, che deriva dai vincoli di un corpo moralmente responsabile del buono o cattivo indirizzo di tutta l' amministrazione.

Un consigliere di prefettura, facendo le veci di questore, invigilerebbe all' andamento della sicurezza pubblica; un altro, surrogando il direttore del demanio e delle tasse, presiederebbe alla parte finanziaria dell' amministrazione; altri infine, avrebbero la direzione dei lavori pubblici, delle poste, dell' istruzione e via dicendo.

Se qui volessimo fermarci ad enumerare tutti i vantaggi finanziari, che conseguirebbero dall' adozione di questo sistema, avremmo ben di che allietarci, e troveremmo sempre più ragione di raccomandarlo all' attenzione dei nostri legislatori. Tutti gli attuali consiglieri di prefettura, tutti i questori, direttori, provveditori, i cui consigli, le cui direzioni e provvidenze conosciamo per prova, andrebbero a fascio soppressi con quegli assurdi sistemi che li sostengono, e con quello sterminato numero di protocolli e d' impiegati, dentro cui meccanicamente a passi di lumaca si trascinano.

Questa misura potrebbe riuscire di gran sollievo alle esauste finanze; poichè, facendo conto che a mantenere i nuovi consiglieri di prefettura bastasse il fondo ora destinato ai sotto-prefetti, anch' essi condannati a sparire nel nuovo ordinamento dello Stato, le spese di tutta quella congerie d' impiegati superiori della provincia, che andrebbero ad abolirsi, sarebbero insino all' ultimo centesimo risparmiate. Nè questi soli sarebbero i guadagni. Resa l'amministrazione più semplice e più armonica insieme, molti uffici potrebbero fondersi tra loro, e molti altri interamente sparire, senza che per ciò venisse menomamente a scapitarne il pubblico servizio.

Ma, più che i vantaggi economici, sarebbero da apprezzarsi i morali. L'armonia della direzione farebbe che l'autorità suprema della provincia avesse sempre sott'occhio lo stato dell'amministrazione locale, e potesse all'occorrenza dare quegli energici provvedimenti, che una cognizione completa delle condizioni peculiari del luogo potrebbe meglio consigliare. Il governo centrale a sua volta, volendo rendersi un conto esatto del vero stato del paese, non avrebbe a rivolgersi a mille uffici diversi per averne le notizie più disparate e discordi, e restare quindi più al buio di prima; ma dal quadro esatto e completo, che gli verrebbe dall'autorità provinciale, potrebbe di tutto formarsi un criterio abbastanza esatto e sicuro. Così l'amministrazione, divenendo più illuminata, più coscienziosa e meglio conducente allo scopo, acquisterebbe quel credito e quell'energia, che le faranno sempre difetto finchè procederà impastoiata ed a tentone tra le incertezze e le ombre.

Costituito in questo modo il potere esecutivo della provincia, prima cura dei nostri legislatori dovrebbe esser quella di assicurargli la stabilità, di cui oggi manca assolutamente. Il capo della provincia, così in Prussia come in Inghilterra, è scelto tra i più ragguardevoli individui del luogo, e non sbalzato mai da un estremo all'altro dello Stato in quella guisa che in Francia ed in Italia tutto giorno vediamo. In Inghilterra ed in Prussia si volle porre a capo della provincia un individuo il quale, cresciuto e dimorante sempre tra gli uomini, che è chiamato ad amministrare, accoppiasse alla conoscenza

profonda dei costumi locali la stabilità necessaria a compiere degnamente l'assunto incarico.

I nostri prefetti, stranieri quasi sempre al luogo ove vengono capricciosamente collocati, son costretti anzitutto a cominciare dallo studio dell'indole e delle usanze di coloro, che devono amministrare; e, quando per rara fortuna riescono nell'arduo cómpito e sono nel caso di poter conseguire qualche frutto dagli studî fatti, vengono improvvisamente sbalzati in altro luogo, per ricominciar nuovamente da capo quell'ingrato lavorio, che non gioverà mai nè ad essi nè agli amministrati, e finirà coll'accasciare gli animi più vigorosi, e le intelligenze più elette. Questo sistema, di che i Francesi stessi deplorano i pessimi effetti, non è nuovo in Italia; ma nuove sono le triste conseguenze che ora esso produce per le mutate condizioni del paese. Quando l'Italia era sminuzzata in quei microscopici stati, di cui vorremmo dimenticare financo la storia, il prefetto, chiamato allora governatore od intendente, da qualunque parte dello stato fosse preso, non riusciva mai straniero alle costumanze del luogo ove era posto, attesa la piccolezza e l'omogeneità del territorio in cui potea aggirarsi. Ora, costituita saldamente l'unità nazionale, la grandezza stessa del paese e la diversità delle usanze e della coltura, a cui le varie parti della penisola si trovano per secolare divisione ridotte, consigliar doveano l'adozione di un sistema diverso; avvegnachè non fosse sperabile che un individuo, preso in una parte qualunque della nazione, potesse conoscere ed amministrare bene tutte le altre, tanto più se

venisse continuamente sbalzato, come tutto giorno ci è dato osservare, da un estremo all' altro della penisola.

Come volete, in vero, che un cittadino, educato al mite cielo ed a' letterari ozi della Toscana, possa riuscire con eguale facilità un buon amministratore, oggi tra i vigorosi abitatori delle Alpi, domani in mezzo ai briganti ed alla camorra delle provincie meridionali?

Tra il sistema francese, e quello prussiano ed inglese non ci sembra dunque molto dubbia la scelta, venendoci quest'ultimo consigliato, dalla sua raggionevolezza non solo, ma benanco dalle particolari condizioni del nostro Stato. E che questo sistema possa riuscire molto utile al paese ce lo dimostra oramai l'esempio della provincia di Palermo, per reggere la quale, dopo tante dolorose prove, fu bisogno ricorrere ad un esperto ed energico cittadino del luogo.

Ma, ancorchè si credesse di non poter pienamente applicare lo stesso sistema per tutte le provincie del regno, non sarebbe tuttavia disdicevol cosa che se ne tenesse maggior conto e, potendosi, se ne curasse, a preferenza dell'altro, l'attuazione.

In ogni modo, sia che il prefetto venga scelto tra gl'individui della provincia stessa, alla cui testa devesi collocare, sia che vogliasi prendere altrove, quel che giova principalmente raccomandare si è che gli si conceda maggiore stabilità, acciocchè non si abbia più oltre lo scandalo di vedere i prefetti mutar col mutar dei ministri o dei capricci ministeriali, e correre qua e là col fardello sempre in ispalla più a guisa

di postiglioni che di autorità supreme di una provincia.

I consiglieri di prefettura potrebbero essere scelti in ogni parte dello Stato, ma non dovrebbero essere, se non raramente e per gravissime ragioni, tolti dal luogo in cui avessero fatto buona prova della loro abilità amministrativa. Però, siccome l'anima di questi consigli provinciali dovrebbe essere il prefetto, in quella guisa stessa che del ministero è l'anima il presidente, sarebbe così ragionevole che il governo nel nominare o cambiare un membro qualunque del consiglio di prefettura avesse sempre ad interrogare il prefetto, e secondarne per quanto fosse possibile i desiderî. In pari modo dovrebbero aver gran peso appo il ministero le lagnanze di un prefetto contro alcuno de' suoi consiglieri, e il governo sarebbe nell'obbligo di contentare, salvo rarissimi casi di evidente ingiustizia, il capo del potere esecutivo della provincia a fine di mantenere nel seno del consiglio quella buona intelligenza e quell' armonia, che costituiscono la vera forza di una solerte amministrazione.

Ci resta in fine ad osservare che la nomina del prefetto dovrebbe essere fatta dal re sulla proposta di tutto il ministero; e quella dei consiglieri di prefettura pure dal re, ma sulla proposta di quei ministri da cui dipendono i rami amministrativi che ciascun consigliere sarebbe chiamato a dirigere.

—

X.

In un paese, dove più che tre quarte parti del popolo non sanno nè leggere nè scrivere, un buon sistema di pubblico insegnamento diviene condizione indispensabile di esistenza, e segno a cui tutti devono tendere gli sforzi dei privati e del governo. Se le politiche istituzioni devono avere appo noi un significato; se la libertà che acquistammo a prezzo di sangue, non deve restar soffocata dal nero soffio della superstizione e dell'impostura; se la gloria, conseguita dai nostri padri in tempi di miseranda schiavitù, non deve essere l'ultimo alloro, su cui abbiasi ad addormentare l'Italia risorta, cominciamo dal promuovere caldamente l'istruzione, diffondendo il pane dell'intelligenza in quelle classi ed in quei luoghi che più ne han di bisogno, e preparando una generazione novella che sappia cogliere i frutti dei nostri sudori e dei nostri sagrifici.

Noi non diremo per fermo che il governo, ed in parte anco i municipi, non abbino compresa la necessità suprema di rialzare la pubblica istruzione all'altezza delle nostre sorti presenti; ma dobbiamo sventuratamente confessare che tutti gli sforzi, fatti sinora a tale nobilissimo intento, sono riusciti per lo più infruttuosi. La colpa di questi meschini risultamenti vuolsi in parte addebitare all'opera perpetuamente demolitrice dei ministri, dominati sempre dalla foia di lasciare impresso il loro nome a piè di una riforma qualunque; la quale, concepita con leggerezza ed applicata senza ponderazione, non è servita il più delle volte che ad accrescere quel caos

di leggi, decreti, regolamenti, organici e programmi, che si addimanda codice della pubblica istruzione. Ma, più che alla volubilità dei governanti, devesi il misero stato del pubblico insegnamento attribuire al funesto sistema, che essi han voluto seguire; per cui cercarono d'imbrigliare ciò che nell'uomo è di più libero, l'intelligenza, ed osarono prescrivere un meschino ed uniforme cómpito, a ciò che nell'uomo è di più vario, il lavoro della scienza, pretendendo, come ben osservava un eletto ingegno in parlamento, che l'istruzione avesse a muoversi a guisa di un reggimento di soldati a suono di tamburo.

Perchè l'istruzione si sollevi dall'infimo stato, in cui trovasi caduta, niun altro rimedio più sicuro che quello di sottrarla, per quanto è possibile, all'accasciante tutela del governo. Le istituzioni sono come gli uomini: fioriscono sotto la libertà, s'incurvano ed intristiscono sotto il peso della tirannia. Per quanto possano esser grandi gli agi ed i favori, di che un'autorità dispotica, ma benevola ed animata dalle migliori intenzioni del mondo, voglia circondare un popolo, vedrete questo restar sempre sotto di essa infiacchito ed inerte, quasichè gli pesi sulle spalle la fortuna comprata a prezzo della propria dignità. Non altrimenti avviene delle umane istituzioni, e specialmente di quelle ove regna l'intelligenza, la quale, avvezza a spaziare per gl'interminati campi dell'universo, cerca di rompere persino i confini, che dalla natura le vennero segnati, e nella moltiplice ed immensa varietà de' suoi trovati emula quasi la potenza creatrice, che le diè vita.

Tuttavia, nelle condizioni presenti del nostro paese, la libertà dell'istruzione non può essere completa; poichè le riforme, che ci trasportano di botto da un estremo all'altro, riescono spesso inefficaci, e non servono che a mutare in peggio le sorti di un popolo. Più ponderatamente si procede nella via della vera libertà, più facile ne riesce l'acquisto e più duraturo il godimento. In Italia possiamo cominciare ad emancipare in parte il pubblico insegnamento da quella funesta ingerenza, con cui lo Stato ha creduto bene sinora di reggerlo ed animarlo, operando un doppio *discentramento* nei poteri tenacemente dal governo assorbiti, coll'accordare maggiore libertà all'istruzione stessa, e coll'affidadarne una parte alle provincie ed ai comuni.

La riforma più opportuna, che oggi possa compiersi nel pubblico insegnamento, riposar deve sui seguenti principii: istruzione primaria, gratuita e affidata ai comuni, istruzione secondaria affidata alle provincie, l'una e l'altra però invigilate dal governo; istruzione superiore, libera.

È bene anzi tutto che si sappia che cosa importi, e dentro quali restrizioni debba prendersi questa vigilanza, che noi vorremmo serbata al governo sull'istruzione elementare e sulla secondaria. La istruzione elementare dovrebbe essere obbligatoria, non trovando altrimenti sperabile di veder distrutti i tristi effetti, a cui lentamente ci ha il caduto dispotismo educati. L'istruzione obbligatoria, adottata come misura indispensabile alle presenti nostre condizioni, e non come sistema di una ben ordinata società, in cui il popolo sappia

apprezzare il beneficio dell' educazione intellettuale, diviene una scelta necessaria tra due mali, di cui essa è il minore. Nè quest'obbligo ci sembra per altro una violazione così eccessiva del principio di libertà, come taluni ci vorrebbero far credere; poichè, fino a tanto che si stimerà cosa convenientissima che chi voglia intraprendere l' esercizio di una professione liberale abbia necessariamente a percorrere certi studi, dar prova con pubblici esami d' averli compiti, e ottenere per fino un diploma universitario e, alle volte per soprassello, una patente d'idoneità dal governo, non sappiam comprendere per qual ragione debba sembrar poi una pretesa cotanta strana quella di esigere da ogni individuo, che voglia far parte di una civile società, una certa dose d' istruzione, la quale sia guarentigia dell' esercizio coscienzioso e illuminato di quei diritti, che la qualità di cittadino a lui conferisce.

Il governo, oltre di badare a che nessuno si sottragga a questa legge di comune utilità, deve vegliare ancora perchè ogni comune e provincia mantenga quel numero di scuole, a cui secondo la rispettiva popolazione dovrebbe esser per legge tenuta, e perchè in queste scuole sieno rispettate quelle norme fondamentali, che il legislatore crederà bene di uniformemente stabilire per tutto lo Stato, e che dovrebbero riguardare il numero degli anni di corso, e delle materie d' insegnamento, il modo degli esami e simili. Varcando questi confini, la vigilanza del governo diviene un' esorbitante tutela, che, invece di promuovere, soffoca e spegne ogni slancio della pubblica istruzione. Guai per quella

società, in cui il governo si crede nel diritto di manipolar libri e programmi, di giudicare la sufficienza di un insegnante, di tracciare il cammino della scienza, di imprimere unico stampo al vario e multiforme lavoro dell' umano intelletto!

Il governo può ragionevolmente pretendere che ci sia un dato numero di scuole, e che ogni cittadino abbia un'istruzione per lo meno elementare; ma non dee determinar in che quest' istruzione abbia a consistere e da chi debba esser porta. Esso deve pruomovere, anco con mezzi coercitivi se volete, la pubblica istruzione, ma non regolarne il modo, nè assumerne in mano il monopolio.

Un celebre scrittore inglese dei nostri tempi, inclinato piuttosto a vedere accresciuta che diminuita l'ingerenza dello Stato nella società, così nettamente formolava la parte che spetta al governo nella pubblica istruzione: ***Può un governo a ragione esigere che tutti acquistino un certo grado d' istruzione, ma non deve prescrivere nè il come, nè da chi debba quest' istruzione esser data*** (1).

Posti questi principii fondamentali, su cui riposar dovrebbe appo noi la pubblica istruzione, fa d' uopo ora vedere quali riforme peculiari possano compiersi nel seno dei diversi istituti, ove viene essa quotidianamente somministrata.

La prima riforma, raccomandata già dal consiglio superiore scolastico, sarebbe quella di fondere l' intero insegnamento della scuola tecnica con quello dei primi tre an-

(1) **Mill, Princ. d' econ. pol., l. V, c. XI, § 8.**

ni del ginnasio; poichè tra l' uno e l'altro corso esistono sino a quel punto tanti capi di somiglianza, che rendono affatto assurdo e complicato il sistema di divisione sinora esistente. In questi primi corsi si comprende quell' insegnamento preliminare, che è affatto indispensabile così per seguire gli studi classici, come pei tecnici, e che quindi, sotto qualunque nome si battezzi, non può avere che una sola base ed un solo indirizzo.

Vero è che questa riforma verrebbe a restringere il numero degli anni, destinati all' insegnamento del greco e del latino, restando questi esclusi dai primi tre anni di corso; ma, come bene osservava a questo proposito il consiglio stesso, lo stato di questi studi è oggi così basso e meschino che *un mutamento qualsiasi potrebbe parere accettabile, come quello che forse riuscirebbe a migliorarlo, ma difficilmente potrebbe renderlo peggiore.*

È curioso osservare come in alcune delle nostre leggi manchi soventi volte quel criterio generale, che render le deve informate ad uno stesso principio, e sempre concordi nelle varie loro disposizioni. Spesso avviene che nella stessa legge trovasi qui accettato, ed esagerato anzi sin alle estreme sue conseguenze, un principio, che più giù si vede pienamente sconosciuto e violato. In effetti, nel codice della pubblica istruzione osserviamo come il principio della divisione del lavoro, trovato prima dall'economia e applicato quindi con grande successo in tutti i rami dall' umana operosità, si adotta e si esagera fin al punto da creare un infinito numero di scuole, spesso diverse di nome se non di

indirizzo, e da partire l'insegnamento classico dal tecnico anco in quelle parti rudimentali, che ha con esso comuni; mentre questo principio viene poi nel codice istesso mostruosamente violato, laddove si pretende che ogni professore ginnasiale si faccia ad insegnare cinque o sei materie diverse.

Ma, affè di Dio, con qual criterio si può esigere mai che un povero maestro possa conoscere ed insegnare, egualmente bene, l'italiano, la storia, la geografia, il latino, il greco e non se qual altro diavolo, che si porti chi formulava sì stupide leggi? È questa la ragione, e non se ne vadi a fantasticare altra, per cui gli alunni imparano men che mediocramente l'italiano, malissimo il latino e peggio il greco in otto e sei anni di studio, compreso il corso liceale.

La riforma di quest'assurdo sistema sarebbe facilissima; e fa davvero meraviglia vedere come non sia ancora ricorsa alla mente, per altro abbastanza fertile, dei nostri governanti. Invece di avere cinque professori, che insegnano cinque materie diverse ad una classe, cercatene cinque altri che insegnano la stessa materia a tutte e cinque le classi. In somma, si dia un professore per ogni materia e non per ogni classe; sicchè, senza acccrescere menomamente il numero degli insegnanti, si ottenga quella divisione di materie, che rende davvero possibile il trovare buoni maestri, ed è guarentigia sicura di un serio e coscienzioso insegnamento.

Altra misura interessante nell' istruzione secondaria sarebbe quella di sottrarre gl' istituti tecnici dalla dipendenza del mi-

nistro di agricoltura e commercio e restituirli a quella del ministro della pubblica istruzione, essendo abbastanza assurdo che una parte così importante del pubblico insegnamento duri in uno stato eccezionale, e non senta, come tutte le altre parti, il benefico influsso di un solo ed armonico indirizzo.

Tolto al governo il monopolio assoluto dell' istruzione, e quindi la facoltà di creare gli insegnanti, e di farsi giudice della loro attitudine all' insegnamento, cessa il bisogno di tutte quelle scuole normali, che s' impiantarono in ogni angolo d' Italia, non fa bisogno che si dica con quanto loro credito e con quanto profitto dell' istruzione. In queste scuole, dove il vecchio ed insulso metodismo piemontese si installò con sussiego pedantesco, e con ridicola boria, l' insegnamento non può essere più superficiale e meschino, limitato com'è a poche nozioni sopra aridi programmi, e dato mercè libri, in cui la scienza si comunica a centellini con lingua da Ottentoti e stile da asmatici. In questi istituti le pratiche esterne e metodiche, con cui diriger si deve una scuola, si antepongono alla vera educazione intellettuale, come se attender si dovesse più a formar bidelli che maestri: pessimo indirizzo, di che il Piemonte è debitore al buon Ferrante Aporti, e l' Italia, a quelle pleiadi di pedanti, che uscirono dalla scuola di lui.

Nelle scuole normali, come sono attualmente costituite, s' insegna l' italiano, la pedagogia, la storia, la geografia, le nozioni delle scienze naturali e matematiche, e non sappiamo quant' altre materie, ma un po' più superficialmente che non si faccia

per gli stessi insegnamenti nelle altre scuole secondarie; quasichè ci voglia meno a formar un maestro elementare che un alunno del ginnasio o della scuola tecnica. Ma, allora, a che creare queste scuole normali? Varrebbe al certo assai meglio aggiungere una cattedra di pedagogia al liceo, ove si darebbero gli stessi insegnamenti, e più seriamente di come si dànno ora nelle scuole normali.

Noi vorremmo che a tutte queste scuole normali si sostituissero pochi, ma veri istituti pedagogici, come sono in Germania. In essi chiunque volesse dedicarsi all'ardua carriera dell'insegnamento inferiore, sarebbe libero di fare il suo corso e di conseguire un diploma; il quale, più che da illusorii privilegi, fosse raccomandato dalla bontà degli studi, di cui sarebbe il frutto.

A rendere più agevole l'istruzione pedagogica per coloro, che non avessero voglia o potere di recarsi in siffatti istituti, dovrebbesi aggiungere nei vari licei una cattedra di pedagogia, e costituire con taluni degli altri insegnamenti, che ivi si dànno, una facoltà apposita, nella quale l'aspirante a maestro elementare potesse fare un corso a parte, e conseguire un diploma diverso da quello che si accorda agli altri alunni per licenza liceale.

Il diploma, così degli istituti pedagogici come della nuova facoltà liceale, non dovrebbe essere un requisito indispensabile per ogni maestro elementare, ma un titolo, che tutti ambissero, per il credito e la stima, di che lo troverebbero, dopo serii risultamenti, circondato. Il privilegio nuoce, non solo agli esclusi, ma a coloro stes-

si su cui riposa; poichè è ben facile che questi si addormentino all'ombra degli ingiusti favori, non sentendo gli stimoli dell'ambizione che nasce dalla lotta sostenuta sovra un terreno nobilmente contrastato. Non è diploma al mondo, che possa reputarsi testimonianza così sicura come il libero esperimento, in cui è dato ad ognuno di fare le sue prove ed al pubblico di giudicare con piena conoscenza dei fatti. Mantenete pure un insegnamento ufficiale, ma ponetelo a fronte della libertà più completa, perchè si accrediti al paragone e si fortifichi colla lotta.

Per migliorare le sorti dell' istruzione superiore niun altro rimedio ci sembra così efficace, come quello di vederla presto abbandonata a sè stessa, e libera dall'importuna e grave tutela dello Stato. Non ripeteremo al certo qui tutte le ragioni, che in favore di questa indispensabile riforma sono state addotte da vari scrittori, e specialmente in alcuni articoli dell' egregio prof. Pasquale Villari, conoscitore espertissimo di siffatta materia per studi coscenziosi fatti in Italia ed altrove. Tutta la riforma può compendiarsi in queste poche parole: sia pienamente libero il corso universitario; si sopprimano quei programmi, in cui la. scienza si frantuma peggio che nelle colonne di un giornale o negli articoli di un' enciclopedia; non si prescrivano modi e limiti allo svolgimento del sapere; e poi esami rigorosi ed accurati venghino a giudicare il merito degl'insegnanti ed il profitto degli studiosi. Il risultato degli esami, affidati esclusivamente a persone estranee all' insegna-

mento, e libere d'interrogare gli alunni, non nei limiti e nelle caselle di un programma, ma sopra ogni parte della scienza che forma oggetto dell' esperimento, sarà una stregua sicura per misurare il merito dei professori e degli alunni, e una guarentigia sufficiente per avere un insegnamento pieno e coscienzioso, come si addice alla gravità della mateia.

La libertà d' insegnamento crea i buoni professori, e ne rende possibile e sicura la scelta; poichè ciascun di loro, armeggiando in un' aperta palestra, farà di tutto per distinguersi dagli altri, e meritare un grado, a cui verrà soltanto dall' opinione pubblica designato.

I professori universitari dovrebbero partirsi in tre classi, siccome vedesi nelle meglio costituite università germaniche; vale a dire in privati docenti, in professori straordinari ed in professori ordinari. Ognuno dovrebbe esser nel diritto di aprire un libero corso in un' università qualunque del regno, senza dimandar autorizzazione dal governo, o dar apposito saggio del suo valore scientifico. La libertà stessa, che viene a tutti accordata, è una bastevole guarentigia contro l'impostura di qualche prosuntuoso baccalare, che osasse porre le sue tende nel tempio del sapere. Nè, per altro, si avrebbe in tal caso lo sconcio di un giudizio preliminare del governo, che, potendo riuscir contrario all' opinione liberamente dal pubblico formata, valesse a sostenere l' inetto ad onta dell'infelice prova che ha fatta.

L'insegnamento dei privati docenti deve produrre gli stessi effetti legali che quello dei professori ordinari e straordinari, se

si vuole che prosperi questa nobilissima istituzione, che è il vero semenzaio degli ottimi insegnanti, e si mantenga tra tutti gli ordini dei professori una continua gara, senza di che coloro che sono pervenuti al sommo della scala possono facilmente addormentarsi sulle conseguite fortune. Tra i liberi docenti avrebbero a scegliersi i professori straordinari; come tra questi, dopochè avessero dato altre e luminose prove della loro valentia, i professori ordinari. Tali scelte potrebbero essere affidate a tutto il corpo universitario, ovvero, se così si credesse meglio, al governo, ma dietro proposta del corpo istesso; il quale, conoscendo da vicino il valore del liberó docente o del professore straordinario, sarebbe giudice competentissimo non solo, ma benanco interprete fedele della pubblica opinione.

Gittate così le basi di un miglior sistema in tutti gli ordini del pubblico insegnamento, la parte amministrativa, che vi rappresenta l'azione dello Stato, si riduce ad un cómpito assai più semplice ed efficace. Un ministro e pochi impiegati da lui dipendenti basterebbero a dirigere l'amministrazione centrale; un consigliere di prefettura e gl'ispettori di circondario, a lui sottostanti, sarebbero più che sufficienti a dirigere e invigilare quella parte d'insegnamento che riguarda la rispettiva provincia.

Non è d'uopo che gl'ispettori di circondario costituiscano un ordine particolare di funzionari, per come attualmente vediamo: miglior sistema ci sembra quello di affidar temporaneamente quest'incarico ai direttori dei ginnasi, delle scuo-

le tecniche o di altro istituto d'istruzione secondaria, esistente nel circondario, a scelta del consigliere di prefettura, che dirige l'istruzione della provincia, e che rimane sempre in faccia al governo il solo responsabile del buon andamento dell'amministrazione locale. Il consigliere di prefettura però sarebbe tenuto a fare, almeno una volta all'anno, siccome fanno in Prussia tutti i consiglieri di reggenza, il giro della provincia per osservare da vicino lo stato dell'istruzione, e l'opera dei funzionari che da lui dipendono.

Con questo sistema, semplicissimo ed economico insieme, che, ripartendo con giusta misura la responsabilità, rende più serio e più energico l'operato del governo, non han più ragione d'esistere nè gli ispettori residenti nei circondari, nè quelli destinati con recente disposizione ministeriale a correr dall'un capo all'altro di Italia per invigilarne l'istruzione delle varie provincie.

Ad illuminare l'autorità locale e centrale, ed a mantenere una certa uniformità nell'andamento dell'amministrazione, soggetta a troppo facili mutamenti col mutar degl'individui, riescono di assoluta necessità due specie di consigli scolastici: uno supremo, sedente accanto al ministro con giurisdizione su tutto lo Stato, ed un altro secondario, accanto al consigliere di prefettura, con giurisdizione su tutta la provincia. Il consiglio superiore dovrebbe esser composto di persone, che vi entrassero di diritto, e di altre che venissero scelti dal ministro. Vi entrerebbero di diritto i rettori delle università primarie, e dei principali istituti scientifici del regno:

vi sarebbero chiamati dal ministro un numero d'individui, scelti per metà tra gli insegnanti universitari, e per metà tra gli insegnanti o i capi delle scuole secondarie. Il consiglio scolastico provinciale sarebbe composto di due consiglieri provinciali, e dei presidi o direttori degli istituti secondari esistenti nel capo luogo della provincia, e presieduto dal consigliere di prefettura, delegato alla pubblica istruzione.

XI.

L' amministrazione della giustizia ha bisogno di gravi e salutari riforme. Anzi tutto, il governo dovrebbe smettere ogni ingerenza nell' esercizio di quelle professioni liberali, che all'amministrazione della giustizia si riferiscono; non offrendo tale ingerenza la menoma guarentigia ai cittadini, che sono all' uopo i giudici più sicuri del merito e dell' onestà di coloro, nelle cui mani affidano i loro interessi.

Nell' ordine giudiziario, che tanto costa allo Stato pei viziosi sistemi che vi prevalgono, è indispensabile che si aboliscano, salvo qualche rara eccezione, tutti quei tribunali di circondario, che improvvidamente creati, inutilmente ora si mantengono, e che si lasci invece un solo tribunale per ciascuna provincia. La ristrettezza delle nostre provincie, e la maggior facilità delle comunicazioni, rendendo agevole e comodo l' accesso al capoluogo giustificano sufficientemente l' abolizione che noi domandiamo. Per rendere tuttavia meno sensibile la cessazione dei tribunali circondariali, fa d' uopo accrescere le

attribuzioni dei pretori, loro deferendo la cognizione di tutte le cause correzionali, di cui trovansi attualmente investiti i tribunali di circondario.

Nè si creda che, concedendo ai pretori il giudizio della più gran parte dei reati punibili con pena correzionale, si faccia cosa esorbitante e nociva al buon andamento della giustizia; poichè l' esperienza di queste provincie, ove un tal sistema da più tempo regolarmente funzionava, ci attesta il contrario. D' altronde, se si considera un istante che pei delitti la legge accorda un doppio grado di giudizio, laddove pei crimini non ne concede che un solo, non si stimerà al certo tanto assurdo che il primo giudizio di quelli si attribuisca ai pretori, avendo sempre le parti, che non ne restino contente, il rimedio di ricorrere in appello innanzi al tribunale provinciale.

Con questo sistema l' amministrazione della giustizia diverrebbe più locale, più pronta e più afficace, e l' istruzione dei processi e l' andamento dei giudizi riuscirebbero meno dispendiosi e complicati, con sollievo dell' erario, e con maggiore soddisfazione della pubblica moralità.

Abbiamo veduto altrove quanto l' amministrazione della giustizia costi più cara in Italia, che in Francia, non ostante che sia in entrambi questi paesi poggiata sulle stesse basi; e come questa differenza derivi, non dai lauti assegni, ma dallo sterminato numero dei funzionari, che ingombra le sale delle cancellerie e gli scranni dei tribunali. Per dar un saggio delle enormi spese, che costa all' Italia questo assurdo sistema, basta ricordare soltanto

alcune cifre, più eloquenti di qualunque dimostrazione, e messe già in rilievo da tutti coloro che si sono occupati dell'esame del nostro ordinamento giudiziario paragonato al francese.

In Francia, con un numero di tribunali assai più che il doppio dei nostri, non si ha in impiegati di cancelleria, che la metà appena di quelli che noi manteniamo. I 3978 impiegati di cancelleria non costano un soldo in Francia, perchè si mantengono coi propri proventi; mentre in Italia i 6052 impiegati di cancelleria costano, detratti i proventi che incassa il governo, quattro milioni e mezzo all'incirca.

In Francia a mantenere 2939 giudicati di pace bastano L. 7.832,200: in Italia si richiedono L. 7,509,350 a mantenere 1686 preture; vale a dire che ogni pretura nostra costa quasi il doppio d'un giudicato di pace francese.

Tutti i tribunali francesi, che ascendono al numero di 3338, non hanno che 10,465 funzionari soltanto; mentre i 1854 tribunali d'Italia contano ben 10,714 funzionari; ciò è quanto a dire che ogni tribunale italiano ha il doppio di funzionari in confronto di ogni tribunale francese.

Dopo questi paragoni è facile vedere dove stia il marcio del nostro ordinamento giudiziario, e come con un po' di risoluzione e di energia il governo potrebbe venire a capo di quella riforma, che è nei desideri di tutti. Questa turba interminata di funzionari, che smugne le esauste finanze dello Stato e non giova ad altro che a crescere confusioni e impacci nel servizio affidatole, dovrebbe ridursi in proporzioni più ragionevoli. Che cosa fanno tutti quei

regi procuratori, o procuratori generali per ogni tribunale e per ogni corte di appello? Che cosa fanno tanti impiegati per ogni cancelleria dei nostri tribunali?

Quando per ogni corte e per ogni tribunale si mantenessero due rappresentanti il pubblico ministero, uno titolare e l'altro sostituito, se ne avrebbe pur troppo d'avanzo. Inoltre, l'ufficio di regio procuratore sostituito presso i tribunali dovrebbe essere ordinariamente affidato ad un uditore, od alunno, come chiamavasi, ai tempi della magistratura borbonica, l'aspirante alla carriera giudiziaria. In tal modo si darebbe agio ai giovani aspiranti di meglio erudirsi nella carriera, che intendono percorrere, e dar saggio del loro effettivo valore; e si verrebbe in pari tempo a risparmiare colla soppressione di tutti i regi procuratori sostituiti, che sono una buona falange, come tutti sanno, una cifra non insignificante nel bilancio passivo dello Stato.

Nè vale il dire che due rappresentanti il pubblico ministero per ogni tribunale sarebbero insufficienti a disbrigare tutti gli affari, che nelle loro mani mettono capo; poichè reso più semplice l'ordinamento, specialmente col restituire il giudizio delle cause correzionali ai pretori, i tribunali e le corti sarebbero sgravate da un enorme fardello. Del resto, se un solo pubblico ministero bastava, sotto il governo caduto, per ogni tribunale e per ogni corte, non sappiamo comprendere per qual ragione non dovrebbero bastare ora due a compiere lo stesso ufficio.

A diminuire poi l'ingente turba degl' impiegati di cancelleria, ed a sgravare lo Stato dall'enorme spesa che gli costa, non tro-

viamo altro rimedio che quello di adottare pienamente il sistema francese; cioè che gli impiegati di cancelleria debbano mantenersi coi propri proventi, senza che lo Stato abbia a spendere od incassare un soldo pel servizio loro affidato.

Sappiamo che contro questo sistema suole addursi la possibilità degli scrocchi, a cui esso apre facile l' adito. Ma senza ricordare che di questi scrocchi non si patisce neanco difetto sotto il sistema attuale, e senza addurre l' esempio della Francia, ove un tal ordinamento produce i più invidiabili risultati, noi possiamo asserire che l' obbiezione non regge, perchè fondata sovra un supposto assurdo, che non deriva per nulla dalla nostra proposta. Starebbe pur bene questa obbiezione quando i proventi di cancelleria non dovesser avere nulla di determinato, e dipender dovesse dall'arbitrio degl' impiegati lo stabilirli od il modificarli a loro piacimento. Ma, quando il legislatore venisse con una tariffa a determinare i diritti che ogni impiegato di cancelleria potrebbe secondo le varie occorrenze esigere, cesserebbe per fermo ogni possibilità di frode, o per lo meno questa non potrebbe mai eccedere le proporzioni di che sarebbe pur capace sotto il sistema attuale, in cui si esigono pure diritti a norma di una tariffa, ancorchè questi diritti, invece di cedere a vantaggio degli impiegati, vadano a totale beneficio del governo.

Però, quanti vantaggi, in cambio, non verrebbero a conseguirsi dal sistema da noi proposto? I funzionari, non più sicuri di avere, sia che lavorino, sia che no, bello e pronto il loro soldo alla fine del

mese, e costretti a vedere i loro guadagni dipendere unicamente dal loro lavoro, e camminare sempre in proporzione di questo, diverranno più laboriosi e solerti. La maggior solerzia non solo gioverà al miglior andamento degli affari, ma renderà possibile benanco un numero minore d'impiegati; sicchè il servizio verrà migliorato senza costare un centesimo allo Stato, anzi col notevole risparmio di quattro milioni e mezzo all'anno.

Dove hassi unico codice, è ridicolo che ci sieno più cassazioni; e basta comprendere l'ufficio di queste per vedere come, data una sola legislazione, la loro pluralità riesca in urto diretto con la loro missione. Ci sembra superfluo, adunque, di insistere sulla necessità, che si aboliscano le varie corti supreme, e che sulle loro rovine se ne costituisca una sola nella capitale del regno. Colle varie corti supreme dovrebbe pure abolirsi il tribunale supremo di guerra, che è una specie di cassazione pei giudizi militari. Ci si potrebbe obbiettare che i tribunali militari, costituendo un ordine a parte con leggi eccezionali, devono avere anch'essi la loro corte suprema, che vegli al mantenimento d'un'uniforme interpretazione di quelle leggi. Ma, è facile qui la risposta, anco gli affari commerciali si traducono innanzi a magistrati eccezionali; nè per questo ha mai alcuno sognato che sopra i tribunali di commercio si debba costituire una corte suprema speciale. Per ogni violazione di legge, sia che venga da tribunali ordinari, sia che da tribunali eccezionali, non deve esistere che un solo giudice supremo, da cui è uopo che parta quell'uniformità

d' indirizzo che poi si ramifica e diffonde in tutte le parti della legislazione.

Siffatte riforme però riuscirebbero a nulla se il governo non pensasse di rialzare la magistratura a quel grado, da cui si trova ora sventuratamente caduta; badando dapprima ad una scrupolosa scelta dei giudici, e poscia al modo di assicurar degnamente e stabilmente la loro sorte.

Il minor numero di funzionari, che sarebbe la conseguenza delle misure da noi proposte, renderà possibile pei giudici un assegno più conveniente. L' inamovibilità, poggiata sovra più solide basi, ed estesa anche ai funzionari rappresentanti il pubblico ministero, guarentigia che quest' ultimi aveano fin anco sotto il caduto dispotismo, basterà a salvare l' indipendenza del magistrato dai capricci dei governanti.

Per aver buoni magistrati, infine, non sappiamo proporre altro di meglio che il ritorno puro e semplice a quel sistema di alunnato, che in tempi di miseranda schiavitù fece di sè così bella prova nelle provincie meridionali.

XII.

Una buona amministrazione finanziaria riposa sopra tre cardini principali: imposte, che sieno strettamente necessarie e men gravi che è possibile; esazione delle stesse, semplice e poco vessatoria e costosa; vigilanza, perchè nulla delle somme pagate sia sottratta alle casse dello erario, e tutto sia speso a norma delle prescrizioni date dalla rappresentanza nazionale. Il popolo, infatti, è nel diritto di esigere che gli si facci pagare, mercè le im-

poste più ragionevoli ed eque, solo quanto è indispensabile ai bisogni dello Stato, che un tal pagamento gli si renda più agevole che si possa, e che tutto vada impiegato allo scopo per cui fu esatto. Questi obblighi dell' amministrazione ci chiamano a tre esami diversi, vale a dire al primo delle imposte, al secondo della loro esazione, ed infine al terzo dell' ispezione, che accompagnar deve ogni amministratore del pubblico danaro.

Rispetto alle imposte, noi crediamo che, nelle attuali condizioni del paese, ogni radicale riforma od innovazione riuscir debba pericolosa e funesta, e che giovi piuttosto dar opera al miglioramento delle imposte esistenti per renderle più proficue all'erario, e meno pesose ai contribuenti. Nè meno della radicale riforma stimiamo nociva ogni aggiunzione di nuove imposte, attesa la immensa difficoltà di ben assettarle ed esigerle, oggi che i contribuenti sono così stanchi e vessati da quelle, di che si trovano attualmente gravati. Se di quest' ultime il governo non esige ora che una scarsa parte, l'aggiunzione di altre imposte finirà col rendere affatto impossibile l'esazione delle une e delle altre, come ben a tal proposito osservava in un suo pregevole articolo l'egregio economista Ferrara.

Quando, ottenute tutte le possibili economie, e migliorate le imposte in modo che riescano più fruttuose all' erario, sarà pure impossibile di colmare l'annuo disavanzo, non troviamo altro rimedio che quello di aumentare con decimi di guerra le tasse attuali, anzichè crearne altre che crescano lo scontento e gl' impacci. E per fermo, colpito dalle imposte attuali ogni

ramo dell' umana attività in tutte le sue produzioni ed in tutti i suoi passagi, le novelle imposte, non trovando altro su cui gravarsi, non verrebbero in sostanza a pesare che sugli stessi oggetti, con diversità soltanto di nomi e di modi. Ma allora vale meglio aumentare di qualche cosa la cifra delle imposte attuali, che ricorrere ad altre, le quali importano nuove spese, nuove vessazioni e forse forse la rovina di tutte. Poco cale al contribuente del nome, sotto cui corrisponde un' imposta; fatelo pagare pure, ma risparmiategli spese e vessazioni, quando queste non gli portano altro sollievo che quello di fargli pagare sotto diversi nomi una stessa cosa.

Se l'economia di questo lavoro ce lo consentisse, noi vorremmo passare a disamina tutte le nuove imposte che la ferace fantasia dei nostri governanti ha saputo immaginare, per mostrare come esse non venghino a colpire che gli stessi oggetti già colpiti, creando senza scopo nuove complicazioni e nuovi dispendi. Che cosa era mai il 4 per cento sull' entrata fondiaria, a cui teneva tanto lo Scialoja? Un' imposta sul reddito fondiario netto, che importava la spesa, il malcontento e le noie di una tassa novella; mentre lo stesso intento conseguir si potea con un aumento, larvato sotto il nome di decimo, sulla tassa fondiaria esistente. Che vale al contribuente se paga il quattro sovra una rendita netta, o il due, a cagion di esempio, sovra una rendita lorda? Le conseguenze per lui sono le stesse: è sempre egli che paga, è sempre la stessa somma che paga e lo stesso il cespito su cui paga; ma avrà ri-

sparmiato tutte quelle vessazioni, e tutti quei dispendi che il sistema ministeriale veniva senza scopo a creargli. Qual ragione ha mai di esistere un' imposta sul macinato laddove un dazio di consumo pesa sui grani e sulle farine? Forse la prima è pagata da altri che dai consumatori, o sovr'altri generi che non sieno quelli che l' altra colpisce? Invece di due imposte di consumo, esatte con nomi diversi e con doppio sistema di vessazioni e di spese, val certo meglio crearne una sola, ed elevarla sin a quella cifra che i bisogni della nazione richiedono.

Noi abbiamo detto poc' anzi che, senza modificar radicalmente, si possono migliorare e rendere le imposte esistenti men gravi al popolo, e più fruttuose allo Stato. È tempo ora di vedere per sommi capi quali sieno questi miglioramenti, di che le tasse vigenti si mostrano per avventura capaci.

Di notevoli e gravi riforme sarebbero passibili le tasse sugli affari, senza che venisse menomamente alterata la loro generale economia. La prima legge di registro del 1862, elaborata con una leggierezza meravigliosa e con una fiscalità intollerabile, colpiva con tasse enormi tutti i principali atti della vita, creando seri inciampi al passaggio delle proprietà ed allo sviluppo dell'industria. La gravità delle tasse, e i modi con cui si curava la loro esazione resero questa legge tanta odiosa che i clamori che le tennero dietro non furono meno notevoli della quasi indifferenza, con cui era stata proposta e votata. La nuova legge del 1866 volle rimediare a questi inconvenienti, cercando

ridurre alcune tasse, veramente esorbitanti, ed estenderne altre ad atti non precedentemente colpiti. Il sistema, adottato da questa legge, ancorchè vero in principio, riuscì tuttavia nocivo e gravoso nel fatto; perchè, colpendo un infinito numero di atti, che prima andavano esenti dall'obbligo della registrazione, cresceva gl'inciampi al buon andamento degli affari.

Lo stesso sistema di ridurre le imposte, rendendole più generali e quindi meno gravose, avrebbe potuto partorire migliori frutti, ove si fosse spogliato da tutte quelle complicazioni fiscali, di che si piacque la nuova legge di circondario. Una tassa, spesso mite e di poco conto, riesce esorbitante quando implica con sè l' obbligo di rivelare atti, che ragioni peculiari consigliano alle parti di tenere celati, o di perdere tempo in noiose registrature per affari, che richiedono somma celerità e che spesso hanno origine e fine in uno spazio più breve dei tre giorni, in cui un atto dovrebbe restare nell' ufficio del registro.

Per tutti gli atti, adunque, di questa o di simil natura, quando comprendessero valori non eccedenti una data somma, si potrebbe esigere la stessa tassa, che ora si paga per ragion di registro, col farli scrivere in una carta di bollo graduale, e col dispensarli invece dall'obbligo della registrazione. Come pure tutti gli atti, la cui tassa di registro non fosse maggiore di una lira, e quelli, che fossero soggetti ad una tassa fissa qualunque, potrebbero dispensarsi dall' obbligo del registro, scrivendosi in carta che complessivamente comprendesse l'ammontare del bollo e del registro.

In somma, la tassa di registro, a cui il contribuente ricorre a malincuore per le noie che gli frutta, dovrebbe essere in tutti quei casi, che riuscirà possibile, surrogata da quella di bollo. Per compiere però acconciamente questa riforma si richiedono prescrizioni chiare e precise, acciocchè il cittadino sappia all'occorrenza a quali delle due tasse, di bollo o di registro, debba ricorrere.

Ma, siccome il registro non ha uno scopo soltanto finanziario, così dovrebbe lasciarsi sempre al contribuente la facoltà di scegliere il registro tutte le volte che la legge gli permetterebbe di surrogarlo col bollo, scrivendo in tal caso l'atto nella carta di bollo ordinaria, e pagando la tassa di registro secondo le norme per essa prescritte.

Bisognerebbe inoltre che di tutte le sentenze, e degli atti di uscieri la corrispondente tassa si pagasse alla cancelleria del tribunale, in cui venir devono registrati, per evitare così l'insopportabile noia di una doppia registrazione, che pesa alle parti, ed affatica inutilmente un maggior numero d'impiegati.

È indispensabile, infine, che il bollo sulle cambiali sia ridotto a proporzioni più miti e più eque, le quali, rendendo inutili le frodi, possano fruttare maggiori introiti all'erario.

L'infelice prova, fatta finora in Italia dall'imposta sulla ricchezza mobile, non ci sgomenta, nè ci fa disperare punto dalla possibilità di ottenerne in appresso migliori risultati. Imprudente consiglio sembra a noi, non solo quello di volerla abolire interamente, ma benanco quell'altro di mo-

dificarla radicalmente ed assettarla sulle basi, che una volta avea nelle provincie piemontesi e che ci paiono altamente irragionevoli ed ingiuste. Qual'imposta troveremmo noi in Italia da sostituire a quella attualmente esistente su la ricchezza mobile, che è in sè stessa così logica e così equa? Per altro, a creder nostro, i meschini risultamenti ottenuti da quest' imposta sono da attribuirsi, non tanto alla natura stessa dell'imposta ed alla poca voglia dei contribuenti, quanto alla inqualificabile incuria del governo nel preparare i ruoli e curarne l'esazione a tempo opportuno. Messa l' imposta, e invigilata l' esazione alle rispettive scadenze, il cittadino si sarebbe a poco a poco abituato a questo nuovo debito verso lo Stato, e la tassa mobiliare sarebbe proceduta, se non a vele gonfie, discretamente almeno, e in modo non gran fatto inferiore a quello per come procedono le altre imposte. Che cosa ha fatto, invece, il governo? Ha lasciato che venissero i semestri del pagamento senza che nè il contribuente nè l'esattore sapessero che cosa l'uno avesse a pagàre, e l' altro ad esigere; sicchè non fu raro che cittadini diligenti, recatisi a soddisfare il loro obbligo, fossero rinviati indietro per mancanza dei ruoli. Il contribuente, vedendo passare le varie scadenze senza che fosse nè domandato nè tampoco accettato il suo pagamento, si avvezzò a credere l'imposta mobiliare più esistente in diritto che in fatto; e, quando si accalcarono i semestri e dal governo fu chiesto l'intero pagamento, ognuno, sia per l'abitudine contratta di non pagare, sia per l' ingente cifra degli arretrati che in una

8

volta gli venivano chiesti, si trovò mal disposto a soddisfare il suo debito e cominciò a cercare i modi di eludere l'insopportabile aggravio.

L'imposta sulla ricchezza mobile à tuttavia bisogno di molte modifiche. Anzi tutto fa d'uopo che sia alquanto rialzata la cifra di quel minimo di rendita, che deve essere esente da tassa, tanto fissa quanto proporzionale. Questo minimo però, a creder nostro, non ha da essere uniformemente fissato per ogni sorta di reddito. Due grandi categorie di redditi dovrebbero stabilirsi, fissandosi per ciascuna di esse un minimo esente da imposta: una, di tutti quelli provenienti da crediti di qualunque natura si fossero; e l'altra, di tutte quelle provenienti da industrie o da pensioni. Chi fornisce altrui capitali si trova al certo in condizione più agiata di chi vive esclusivamente col frutto del proprio lavoro, e la rendita dell'uno non vuol essere al certo egualmente colpita che quella dell'altro. Il minimo della rendita derivante da crediti, che dovrebbe essere esente da tassa, potrebbe limitarsi a sole L. 400; mentre nessuna rendita, proveniente da industria o da pensione, dovrebbe colpirsi se non fosse superiore alle L. 800, e da questa cifra sino a L. 1500 non dovrebbe mai gravarsi di più che il 5 per cento.

L'accertamento della rendita non si deve esclusivamente far dipendere dalle denunzie, o dall'arbitrio delle commissioni: v'ha per certi redditi un mezzo sicuro e facilissimo di averne notizia, e fa veramente meraviglia il vedere come il governo fra tante odiose fiscalità abbia dimenticato un espediente abbastanza ovvio e naturale. Si

dia obbligo ai ricevitori del registro e conservatori delle ipoteche di rivelare agli agenti delle tasse tutte le rendite, derivanti dai contratti che vengono da loro registrati o iscritti, e una gran parte di redditi non potrà così più sottrarsi al pagamento dell'imposta.

In fine, per rendere meno sensibile il pagamento della tassa, troviamo abbastanza ragionevole che invece di farsi in due rate annue, si facesse in quattro, di trimestre in trimestre.

La sola parte del nostro sistema daziario, ove vorremmo veder sin da ora compiuta una riforma radicale, è quella delle privative, in cui troviamo sagrificato il principio di libertà senza notevole profitto dell'erario, anzi con enorme discapito dell' industria nazionale.

La legge, che sanziona il monopolio governativo dei tabacchi in Italia, è la misura più funesta che siasi potuta mai applicare in un paese, per ispegnervi quella sola industria, che potrebbe arrecare larghi profitti e sostenere facilmente ogni concorrenza straniera. Se questa legge fosse sorgente unica ed inesausta di pingui entrate al governo, non potrebbe tuttavia sussistere di fronte al danno incalcolabile che reca all' industria nazionale. Ma che diremo poi, quando ci fia dato osservare come i guadagni dell' erario potrebbero essere invece maggiori coll'abbandono di un sì funesto sistema? Meglio che ai nostri ragionamenti, il lettore vorrà credere alla incontestabile eloquenza delle cifre.

La privativa dei tabacchi ha fruttato nel 1866, secondo i rendiconti ufficiali, la somma di L. 85,224,066; alla quale aggiun-

gendosi 4 milioni per la parte delle provincie venete, si avrà un totale introito di circa 90 milioni. Ma da quest' introito, apparentemente così notevole, si devono detrarre tutte quelle ingenti spese, che costa l' esercizio del monopolio, e che, secondo svariati calcoli che abbiam ragione di credere esattissimi, ascendono a non meno del 50 per cento. La privativa non frutta dunque alla finanza che soli 45 milioni di netto.

Vediamo ora quali sarebbero le conseguenze dell' abbandono di questo sistema, e dell' adozione, in vece, di un mite dazio sul libero traffico dei tabacchi.

Il consumo annuo del tabacco in Italia, diminuito il contrabbando coll' abbandono del monopolio governativo, può calcolarsi, senza tema di esagerare, a 25 milioni di chilogrammi. Or un dazio di sole L. 3 per ogni chilogramma darebbe allo Stato l'incasso annuo di ben 75 milioni. Nè questo dazio può stimarsi eccessivo, se si considera che il tabacco in Inghilterra è colpito di Lire 7, 75 per ogni chilogrammo; e che la privativa, esistente in Francia, equivale ad un dazio di Lire 8 per chilogr. e quella d' Italia a L. 6 , 50. Un dazio di 3 Lire importa dunque meno della metà di quello, che attualmente si paga per ragion di privativa, e gli speculanti e i consumatori risentirebbero il beneficio di un 60 circa per cento sull' attuale aggravio (1).

(1) A mostrare la mitezza del dazio da noi proposto giova, non solo paragonarlo a quello equivalente all' attuale privativa, ma esaminarlo benanco nelle sue conseguenze sul costo stesso dei sigari. Calcolando largamente a Lira 1 le spese di acquisto ed a Cent. 60 quelle di

In tutti questi calcoli non abbiam tenuto conto dei nuovi introiti, che la coltura di tanti terreni, ora trascurati o scarsamente usufruttati, e lo sviluppo dell' industria arrecherebbero indirettamente al governo, facendo più largamente fruttare le imposte, sulle quali verrebbe a fluire in parte la piena della ricchezza nazionale.

Se il monopolio governativo può essere, per supreme necessità finanziarie, tollerato in un paese, ove non attenta che al solo principio di libertà, diviene affatto iniquo là, dove col principio di libertà sagrifica l' industria nazionale, dal cui progresso la finanza stessa potrebbe ricavare migliori guadagni che colla privativa non faccia.

La privativa del sale potrebbe egualmenie esser surrogata da un mite dazio sul consumo di esso, con egual profitto dell' erario e dei consumatori.

La privativa del sale ha dato pel 1866 un introito di Lire 55.972,056; da cui detraendosi il 50 per 100 per ispese, si avrà un ricavato netto di Lire 28,000,000. Or, supponendo che il consumo annuo del sale debba ascendere in tutta Italia a 225 milioni di chilogrammi, in ragione di una media annua di 9 chilogr. a testa, col mite dazio di Cent. 15 per ogni chlogram-

manifattura, compresi i profitti dello speculante, per ogni chilogr. di tabacco da ridursi in sigari, e aggiungendovi le 3 lire di dazio, si avrà un costo totale di lire 4, 60 per tutti i sigari che potranno ricavarsi dal chilogr. di foglia manufatturata. Or, limitando a soli 175 in media il numero di tali sigari, e non a 200 quanti se ne cavano attualmente dal governo per ogni chilogr., si vedrà come il costo di ciascun sigaro ascenderà appena a qualche cosa di più che 2 centesimi.

mo si potrebbe avere un' entrata annua di 34 milioni.

Non fa d'uopo qui osservare come questo dazio sui tabacchi e sul sale dovrebbe andar gradatamente scemando a misura che venisse a crescere il consumo, in guisa che si rendesse coll' andare del tempo impossibile ogni menomo contrabbando, e la finanza trovasse nell'estensione un adeguato compenso alla tenuità del dazio.

L' abbandono delle privative, e l' accettazione del sistema che noi proponiamo darebbe all' erario una maggiore entrata di 36 milioni all' anno. Ma, quand' anco si volesse ammettere che questo mutamento non potesse fruttare un centesimo di più di quello che attualmente ci dànno le privative, basterebbe questo soltanto per farci smettere immediatamente un sistema, che spegne le sorgenti migliori dell' industria nazionale senza creare alcun singolare vantaggio allo Stato.

Vorremmo, in fine, che la tassa sulle lettere fosse scemata da 20 a 10 centesimi; poichè non solo la ragione, ma l' esempio di altri paesi e specialmente quello dell' Inghilterra, ci mostrano di quanta utilità potrebbe riuscire una tale misura all' erario.

In ordine all' esazione delle imposte avremmo molto ad osservare: ma ci ristringeremo tuttavia allo esame di poche e radicali riforme, che tutto involvono l'ordinamento finanziario del nostro paese.

Per giudizio comune, frutto di dolorose esperienze, non s' ha amministrazione finanziaria al mondo più complicata, più tenebrosa, più inerte e, per giunta, più costosa dell' italiana. Tutti questi mali

provengono: 1° da una divisione radicale nelle varie parti di essa, che le rende l'una a l'altra straniera, e le priva di ogni armonico indirizzo; 2° dalla mancanza di un sistema di contabilità semplice e chiaro; 3° da una complicazione eccessiva di espedienti *burocratici*, creati coll'intento di diminuire le frodi, e pur resi gli ausiliari più potenti di ogni frode, che si voglia commettere.

In ogni provincia abbiamo una caterva smisurata di uffici finanziari: percettoria della fondiaria, ricevitoria del registro, ricevitoria delle successioni, ricevitoria del bollo, ricevitoria del demanio, e poi una tesoreria provinciale, e poi un' agenzia del tesoro, e poi non sappiamo quanti ispettori per tutti questi uffici, sicchè c'è da perder la testa a voler legger chiaro in questo caos amministrativo, che costa il 18 per cento sulle somme che percepisce e su quelle, ancora maggiori, che non percepisce o disperde.

La sorgente del male però sta in alto: la divisione che esiste nel seno del Ministero delle finanze, e l' ingerenza preliminare della Corte dei conti sono le cause prime di questa complicazione amministrativa. Le direzioni generali al Ministero delle finanze, nel modo come sono costituite, hanno creato tanti ministri irresponsabili, i quali operano all' ombra di quel tale, che, libero pur di cullarsi nei rosei sogni di un' esposizione finanziaria, e venir tutto giorno a battibecco coi rappresentanti del paese, non è padrone di metter mai la falce nelle male erbe; e guai a lui se si sente solleticato dal ticchio di voler conoscere nella propria amministrazione ciò

che ai direttori generali non torna conto di fargli sapere!

Ogni direttore generale, centro assorbitore di tutti gli uffici che da esso dipendono, ha un esercito di impiegati, disseminati per tutto il regno, una legge di contabilità e di vigilanza tutta propria, un sistema di amministrazione per suo conto esclusivo. Ricalcitranti ai poteri del Ministro, i direttori generali esercitano un potere assoluto sugli uffici loro dipendenti, e possonsi considerare come i veri centri e motori di quella falange *burocratica*, che resiste tenacemente ad ogni salutare riforma.

Il visto preliminare della Corte dei conti porta anch' essa a sua volta il bisogno di altre complicazioni amministrative e di altri uffici, che, come abbiamo digià veduto, si potrebbero risparmiare, rendendo più semplice e più efficace insieme la benefica ingerenza di quel supremo magistrato.

Il sistema dell' esazione delle imposte, attualmente in vigore, può divenire più semplice e più armonico, cavandosi maggior partito dell' opera dei comuni e delle provincie, e di quel largo principio di discentramento, che abbiamo tante volte raccomandato. Nelle provincie venete esiste tuttora un sistema di percezione delle pubbliche entrate, che costa poco e pesa meno ai contribuenti ed assicura tutti gl' introiti alla finanza. Migliore era forse il sistema, che vigeva in Toscana, e che si ebbe il barbaro capriccio di spegnere per surrogargli quello stupido involucro, di cui tutti conosciamo per prova i magnifici risultati.

Si ritorni puramente e semplicemente, non sappiamo che cosa altro proporre di meglio, al sistema toscano, dando una larga parte ai comuni nell'esazione delle imposte; il servizio delle percettorie comunali si ponga in relazione immediata colla tesoreria della provincia; e tutta l'amministrazione finanziaria delle provincie metta armonicamente capo ai consiglieri di prefettura, a questo ramo delegati, per quindi concentrarsi in seno di un ministero meno dispotico e più compatto.

Aggiungete a tutto questo un sistema di contabilità a scrittura doppia, e avrete tutto ciò che di meglio si possa desiderare per rendere l'esazione delle imposte semplice, sicura e spedita.

Ma non basta l'imporre balzelli, non basta l'esigerli nei modi più acconci che si possa, se una scrupolosa vigilanza non assicuri il debito impiego delle somme esatte.

La quistione della vigilanza è per sè stessa importantissima, e dai più alti funzionari dello Stato scende insino al più umile amministratore del pubblico danaro.

La vigilanza comincia colla discussione accurata dei bilanci preventivi e consuntivi; discussione di cui si è fatto a meno sinora, ma che pur tuttavia è condizione indispensabile di ogni saggia ed onesta amministrazione. Perchè quest'alta vigilanza, esercitata dai rappresentanti del paese, riesca sempre più facile ed operosa, è necessario surrogare ai *conti per esercizio*, vero laberinto in cui facilmente si smarriscono gli ingegni più perspicaci, *i conti per anno*.

**

Siegue quindi l'ispezione della Corte dei conti che, meglio regolata secondo le norme altrove accennate, pesar dovrebbe su tutti gli amministratori del pubblico danaro, egualmente responsabili nelle rispettive condizioni.

In fine, a togliere pur anco la possibilità della frode, basterebbe l' adozione rigorosa dei due espedienti della cauzione e del versamento periodico a termini ristrettissimi, per cui nessun funzionario potrebbe sottrarre dalle pubbliche casse tante somme che non fossero largamente coperte dalla cauzione prestata.

Venuti a capo di questo ingrato lavoro, possiamo rivolgere ora pacatamente gli occhi sul cammino percorso, e misurare d' un guardo tutte le difficoltà incontrate e gl' insegnamenti ritrattine.

Gravi errori e imperdonabili colpe abbiamo rinvenuto dapertutto; ma non fa d' uopo dimenticare che parte di esse, più che all' imperizia od al mal volere di coloro che ci hanno sinora governato, devesi attribuire alla difficoltà delle circostanze ed alla grandezza stessa dell' impresa di costituire con tanti popoli divisi per coltura, per usanze e per governi, una nazione unanime e compatta.

Di questi errori e di queste colpe, in cui la caparbietà di alcuni, l' insufficienza di altri e la soverchia fiducia di tutti ci trascinò più lungamente che forse non era di bisogno, abbiamo fatta un' amara espiazione; e Custoza e Lissa e Mentana e il dissesto finanziario e il caos amministra-

tivo pesano ancora dolorosamente sulle nostre spalle. Ma noi non dobbiamo accasciarci sotto il peso di tanti infortuni, non perderci in inutili rancori, o correre ad estremi, che ci fruttino mali più gravi di quelli finora sperimentati. L'esperienza, per quanto triste e dolorosa, è sempre una maestra di bene per tutti coloro che ne vogliono trarre sinceramente profitto; e un popolo, che, dopo aver veduto cadere ad una ad una le sue più carezzate speranze, e dopo aver subito le più dure umiliazioni, esce dalla lotta senza scoramenti e senza illusioni, e col proposito, non già di tirare un velo su' suoi errori, ma di denudarli invece e di correggerli, e di mantenere alta perfino nella sventura la sua dignità, presenta uno spettacolo veramente solenne, e si mostra meritevole di migliori fortune.

Ad ottenere però questo nobilissimo intento si richiede, non solo il vanto di averlo concepito, ma anco il coraggio di saperlo tradurre in atto.

Bisogna aver fede nella libertà, non in quella libertà scapigliata che si trascina tra i tumulti delle piazze e le orgie di una stampa invereconda; ma in una libertà longanime ed operosa come quella che educò nelle vergini foreste dell'America a vita culta ed industre un popolo d'infelici, che ivi correva a cercare refugio dalle persecuzioni della vecchia Europa.

Bisogna aver fede in noi stessi, non per cullarci in vane illusioni o trascinarci in inconsulti ardimenti, ma per sostituire, nei vari rami dell'umana attività la vigorosa iniziativa privata alla lenta opera del governo, e fare che le industrie, i commerci,

le scienze e le arti vivano una volta di vita propria, rigogliosa e potente, e non più trascinino quella misera esistenza, cui alimenta una protezione che accascia, un obolo che disonora.

Bisogna romperla col passato, non per dimenticarne i gravi ammaestramenti, ma per mettere risoluta la mano in quella complicata *burocrazia*, che ci fruttò sinora vergogne e miserie, e spingerci risolutamente in una via che sia più conforme ai principii della scienza, ed ai bisogni della nostra civiltà.

Così operando, darem prova di quella longanimità e saggezza che, ispirate alle nostre glorie e temprate alle nostre sventure, potranno sole gittar le basi dell' interna prosperità, togliere ai nostri nemici ogni voglia d' indebite tutele e d' insolenti provocazioni, e più facilmente condurci al compimento dei nazionali destini.